FE2/17680

Algemene Rekenkamer

Digitaal beschikbaar

Minister
Staatssec..

-cc. FE2

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
I
T
E @rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Ministerie van Financiën
FE2 14-1336
Ontv. 23.9.14
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Tretw
Paraa
archiv

DATUM 19 september 2014
BETREFT Conceptrapport Basisregistraties

Geachte heer Dijsselbloem,

In het kader van het bestuurlijk wederhoor ontvangt u hierbij het conceptrapport van ons onderzoek Basisregistraties. Met het oog op zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties als geheel, hebben we de minister van BZK gevraagd om de bestuurlijke reactie op ons conceptrapport waar nodig af te stemmen met de andere ministers aan wie wij het conceptrapport hebben toegestuurd.

Wij maken u erop attent dat het u voorgelegde conceptrapport vertrouwelijk is. De Algemene Rekenkamer verzoekt u erop toe te zien dat de vertrouwelijkheid van het concept ook van uw zijde in acht wordt genomen.

Voorts wijzen wij erop dat in de te publiceren versie de Algemene Rekenkamer nog wijzigingen kan aanbrengen in de vormgeving van de figuren en schema's.

Algemene Rekenkamer

200 1814 - 2014

UW KENMERK
ONS KENMERK 14004228 R
BIJLAGEN 1

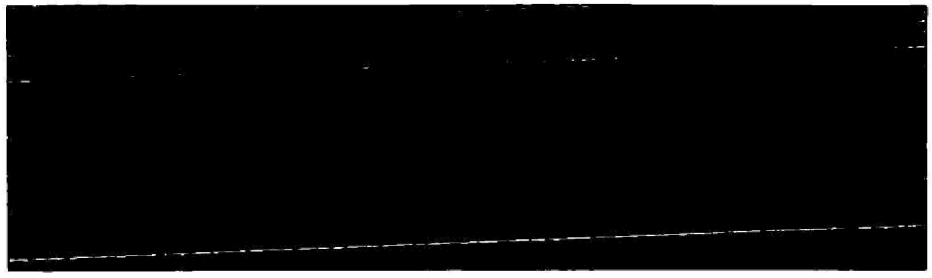
Algemene Rekenkamer

[redacted]

Ministerie van Financiën FE 214/1336

Bijlage is niet gedigitaliseerd

Na behandeling/terugkomst bij D&I zal dit stuk alsnog gescand worden en in het Digitaal Archief Financiën beschikbaar komen.
Indien het stuk eerder gedigitaliseerd moet worden kunt u het sturen naar: **D&I kamer P 1.09**



Algemene Rekenkamer

Conceptrapport Basisregistraties

vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en *governance*

CONCEPT

19 september 2014

Directie I
Sector BZK/BVR
Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.

Inhoud

Rapport in het kort **1**

1 Inleiding **8**
1.1 Wat zijn basisregistraties? 8
1.2 Over dit onderzoek 10
2 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief **13**
2.1 Conclusies burgerperspectief 13
2.2 Knelpunten vanuit burgerperspectief 14
2.2.1 Foutieve gegevens 14
2.2.2 Correctie van fouten lastig 23
2.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's 25
2.2.4 Aanpak van knelpunten 26
2.3 Aanbevelingen 28
3 Basisregistraties en fraudebestrijding **29**
3.1 Conclusies fraudebestrijding 29
3.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties 30
3.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties 31
3.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit 35
3.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding 39
3.3.1 Voorbeelden van de inzet van gegevenskoppelingen en -analyse 40
3.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens 44
3.4 Aanpak van knelpunten 46
3.5 Aanbevelingen 48
4 Sturing en beheersing (stelsel van) basisregistraties **50**
4.1 Conclusies *governance* 50
4.2 Regie en doorzettingsmacht 51
4.2.1 Huidige governancestructuur 51
4.2.2 Knelpunten in de governancestructuur 53
4.2.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur 55
4.3 Harmonisatie en samenhang 57
4.3.1 Afbakening stelsel 57
4.3.2 Stelselvoorzieningen 58
4.3.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen 58
4.3.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving 59
4.4 Financiering 60

CONCEPT

4.4.1 Inzicht in kosten en baten 60
4.4.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties 62
4.5 Aanbevelingen 66

Bijlage 1 Overzicht van conclusies en aanbevelingen 67
Bijlage 2 Toelichting basisregistraties 69
Bijlage 3 Factsheets financiering 77
Bijlage 4 Gebruikte afkortingen 90
Bijlage 5 Literatuur 92
Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording 101

CONCEPT

Rapport in het kort

Stelsel van basisregistraties

Voor de uitvoering van overheidstaken is het essentieel om over betrouwbare basisgegevens te beschikken over bijvoorbeeld personen, bedrijven en gebouwen. Voor de Nederlandse overheid op alle niveaus vormen de zogeheten basisregistraties een belangrijke bron van dergelijke gegevens. Uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties is dat gegevens eenmalig worden ingewonnen en daarna meervoudig worden gebruikt. Dit is de kracht van de basisregistraties, maar ons onderzoek laat zien dat dit tevens een kwetsbaarheid is. Fouten in de basisregistraties verspreiden zich door dit uitgangspunt immers naar vele andere registraties en instanties, met ingrijpende gevolgen voor burgers.

De verschillende basisregistraties vallen onder de verantwoordelijkheid van vijf verschillende ministers en bij het beheer, het gebruik en de financiering van de basisregistraties zijn honderden stakeholders betrokken. Door de voortschrijdende digitalisering groeit het belang en gebruik van de gegevens in de basisregistraties voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, maar bijvoorbeeld ook voor de fraudebestrijding. Daar staat tegenover dat hierdoor ook de onderlinge afhankelijkheden en kwetsbaarheden toenemen. Al met al is de sturing en beheersing van het stelsel bijzonder lastig geworden en daarom is het nodig dat de *governance* op de basisregistraties en de gegevensuitwisseling herzien wordt. De huidige *governance* is nog niet voorbereid op de 'digitale eenheidsstaat', die zich door de vervlechting van informatiestromen aan het vormen is. Met eenheid bedoelen we vormen van standaardisatie, waardoor consistentie in onder meer definities, methodieken en werkwijzen wordt vastgelegd.
Gelet op zijn coördinerende verantwoordelijkheid is het aan de minister van BZK om het voortouw te nemen bij de versterking van de *governance*. Een stelselwet is een effectief instrument om deze stelselverantwoordelijkheid kracht bij te zetten.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij hebben onderzoek gedaan naar (het stelsel van) de basisregistraties met als specifieke invalshoeken het burgerperspectief en de betekenis van de basisregistraties voor de fraudebestrijding.

CONCEPT

Voor beide invalshoeken speelt de gegevenskwaliteit een belangrijke, zo niet cruciale, rol. Om hierin verbeteringen te bereiken is een versterking van de *governance* en een andere financieringsstructuur essentieel.



Governance

Ten aanzien van de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties concluderen we dat er sprake is van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel. De veelheid aan belangen maakt het lastig om samenhang te creëren en om slagvaardig te opereren. De minister van BZK heeft een coördinerende rol, maar die is niet verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister om een 'digitale eenheidsstaat' te organiseren is daardoor beperkt.

Wat betreft de inhoudelijke samenhang van het stelsel concluderen we dat de bijdrage van de 'stelselvoorzieningen', die zijn bedoeld om de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties te bevorderen, vooralsnog beperkt is. Verder krijgt de harmonisatie van gegevensdefinities en begrippen (ook in wet- en regelgeving) nog weinig gerichte aandacht.

Op het punt van de financiering van de basisregistraties concluderen we dat een helder inzicht in de kosten en baten ontbreekt. Bovendien zijn de kosten en baten van de basisregistraties niet evenwichtig over de verschillende *stakeholders* verdeeld. Dit vormt een hindernis voor de verdere ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit de basisregistraties, werpt drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens. Ook worden daardoor de mogelijkheden beperkt om gegevens uit basisregistraties als open data ter beschikking te stellen.

Om te illustreren welke knelpunten ontstaan door gebreken in de *governance*, belichten we nu eerst onze conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de invalshoeken burgerperspectief en fraudebestrijding om daarna af te sluiten met onze aanbevelingen voor de versterking van de *governance*.

CONCEPT

Burgerperspectief

Burgers kunnen profiteren van een betere en efficiëntere overheidsdienstverlening door de inzet van basisregistraties, maar zij kunnen buiten hun schuld ook in de knel komen door fouten in de basisregistraties. In ons rapport illustreren we met diverse voorbeelden dat het hier om reële problemen gaat, waar de getroffen burgers veel hinder van ondervinden. Hoe vaak burgers hiermee te maken hebben is niet exact bekend, maar, zeker gelet op de ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen, is duidelijk dat deze problemen niet genegeerd kunnen en mogen worden. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om vast te stellen in welke (basis)registraties iets is misgegaan en welke instanties dus moeten worden aangesproken, terwijl de bewijslast wel bij de burger ligt. Het correctieproces verloopt doorgaans moeizaam en herstel is niet altijd mogelijk met terugwerkende kracht. Het rechtzetten van onjuiste gegevens bij meerdere overheidsinstanties is voor burgers een vrijwel onmogelijke opgave. Burgers kunnen daarbij onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.
In eerste instantie zou de gedachte kunnen zijn dat een simpele correctieprocedure volstaat om eventuele fouten in de uitvoeringspraktijk op te lossen. Zo eenvoudig ligt het bij de basisregistraties echter niet. Dit heeft te maken met de onderlinge koppelingen en afhankelijkheden, waardoor fouten doorwerken naar andere registraties en instanties. Hierdoor is het niet mogelijk om de problemen adequaat en afdoende op te lossen op het uitvoerende niveau waar de initiële fout is gemaakt. Er zijn derhalve ook maatregelen nodig op overkoepelend (stelsel)niveau om de burger te helpen bij het oplossen van problemen met de basisregistraties.
Naast het risico van het doorwerken van fouten, zijn er vanuit het perspectief van de burger ook privacy- en beveiligingsrisico's verbonden aan de (gegevensuitwisseling via) basisregistraties. De kaders voor de informatiebeveiliging zijn nu niet eenduidig geregeld voor alle basisregistraties en de mogelijkheden voor een burger om na te gaan welke instanties gegevens hebben geraadpleegd zijn beperkt.

Aanbevelingen burgerperspectief

Met het oog op de gesignaleerde knelpunten doen we enkele aanbevelingen aan de minister van BZK als stelselverantwoordelijke en aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties. Zo bevelen we aan om eenvoudige inzage- en correctievoorzieningen te realiseren voor burgers/geregistreerden en om de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk in te richten voor het gehele stelsel. Bovendien bevelen we een gezaghebbend centraal meldpunt aan waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor

CONCEPT

het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale Ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale Ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.

Basisregistraties en fraudebestrijding

Het stelsel van basisregistraties biedt in potentie mogelijkheden om effectief fraude te voorkomen en te bestrijden. Daartoe moet de kwaliteit en actualiteit van de gegevens in de basisregistraties van hoog niveau zijn. Voor zover (systematisch) onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties, is het beeld dat er nog belangrijke tekortkomingen zijn in de gegevenskwaliteit, vooral wat betreft de adresgegevens. Kleine foutpercentages kunnen in absolute zin tot grote aantallen fouten leiden en kleine fouten kunnen grote gevolgen hebben door de verspreiding ervan naar vele verschillende (overheids)instanties. We concluderen onder andere dat er knelpunten zijn ten aanzien van de eenduidigheid van begrippen, het (her)gebruik van gegevens en de terugmelding van onjuistheden. Zonder deze knelpunten zouden fouten in de basisregistraties eerder aan het licht komen en verbeterd kunnen worden. Tot slot constateren we gebreken in audits, evaluaties en toezicht, onder andere doordat de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing blijft.

(Koppelingen van) basisregistraties en gegevensanalyse kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de fraudebestrijding door fraudesignalen aan het licht te brengen. Nog niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. Er zijn wel afzonderlijke initiatieven en experimenten, maar een overkoepelende benadering ontbreekt. Deze fragmentarische aanpak maakt het lastig om te leren van de ervaringen op dit gebied. Daarbij gaat het niet alleen om de effectiviteit en efficiency van de aanpak, maar ook om kennis over eventuele schadelijke neveneffecten, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen. Verder zijn er restricties door privacyaspecten en is de koppeling van gegevens bewerkelijk.

Aanbevelingen fraudebestrijding

Met het oog op de fraudebestrijding en gegevenskwaliteit bevelen we aan om een overkoepelende benadering te ontwikkelen voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses. Daarbij moet de toegevoegde

CONCEPT

waarde van deze inzet worden afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen. Ook bevelen we aan om experimenten op dit terrein te coördineren en te evalueren, zodat lering kan worden getrokken uit opgedane ervaringen. Verder doen we enkele concrete aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te bevorderen, zoals de verbetering van terugmeldvoorzieningen en het harmoniseren van toezichtinstrumenten.

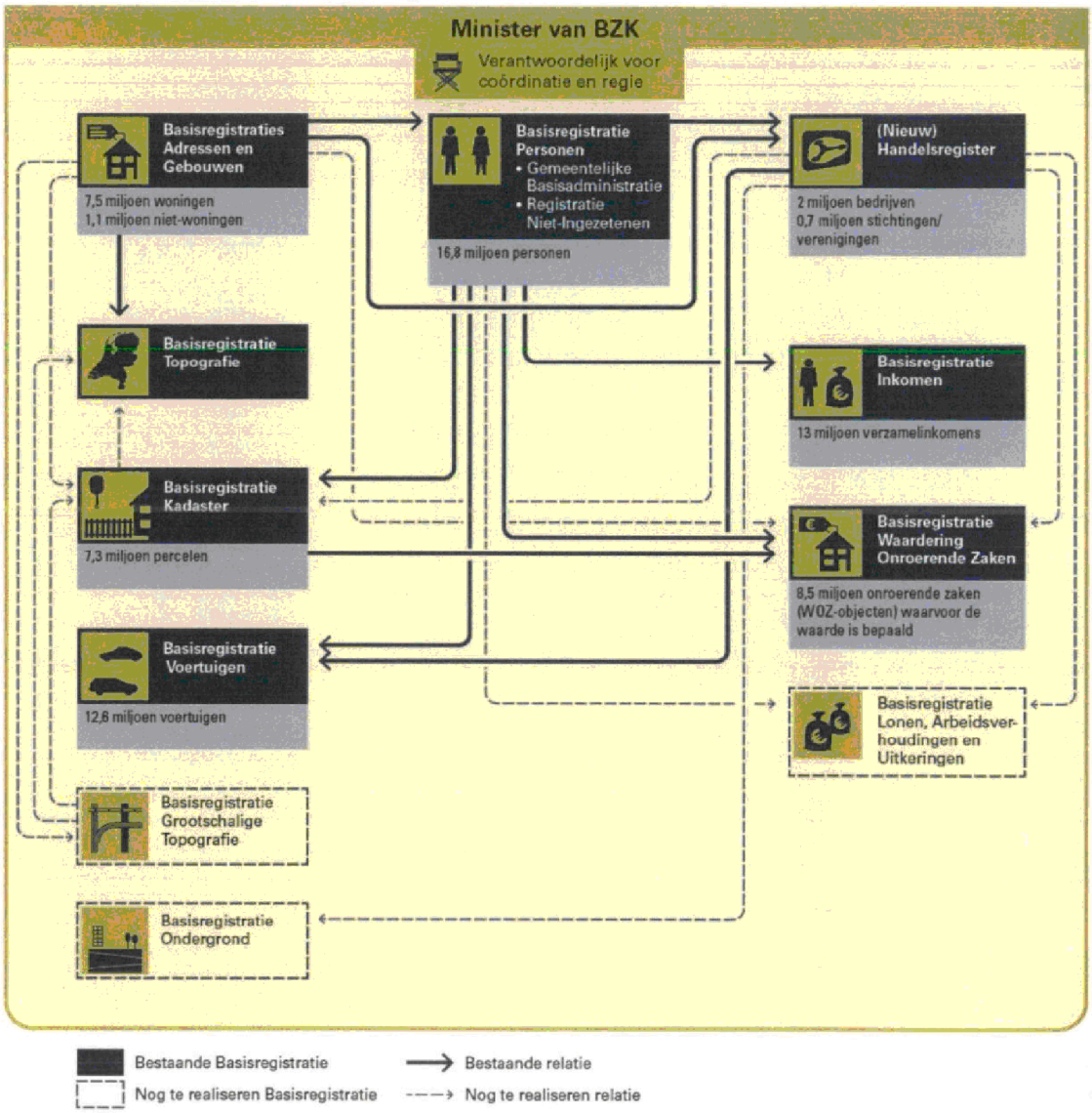
Aanbevelingen voor de *Governance* van het stelsel van basisregistraties

Om de *governance* te verbeteren doen we het kabinet, en in het bijzonder de minister van BZK in zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties, de volgende aanbevelingen.

- Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor een eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel in deze stelselwet onder andere de inzage- en correctierechten voor geregistreerden, het centrale meldpunt voor het melden en oplossen van problemen en de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming.
- Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.
- Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten. Zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.
- Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.

CONCEPT

Kerngegevens basisregistraties



Basisregistraties (bestaand)		Registratiehouder[1]	Bronhouder(s)[2]
BRP	Basisregistratie Personen	BZK	Gemeenten
NHR	Nieuw Handelsregister	EZ	Kamer van Koophandel
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen	IenM	Gemeenten
BRV	Basisregistratie Voertuigen	IenM	RDW
BRK	Basisregistratie Kadaster	IenM	Kadaster
BRT	Basisregistratie Topografie	IenM	Kadaster
WOZ	Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	FIN	Gemeenten
BRI	Basisregistratie Inkomen	FIN	Belastingdienst

[1] Registratiehouder: het ministerie dat verantwoordelijk is voor de basisregistratie

[2] Bronhouder: de verantwoordelijke voor de bijhouding van de basisregistratie

Basisregistraties (nog te realiseren)		Registratiehouder	Bronhouder(s) 7
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie	IenM	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, ProRail, Ministeries van Defensie, EZ, IenM (Rijkswaterstaat)
BRO	Basisregistratie Ondergrond	IenM	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM
BLAU	Basisregistratie lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen	SZW	UWV

CONCEPT

1 Inleiding

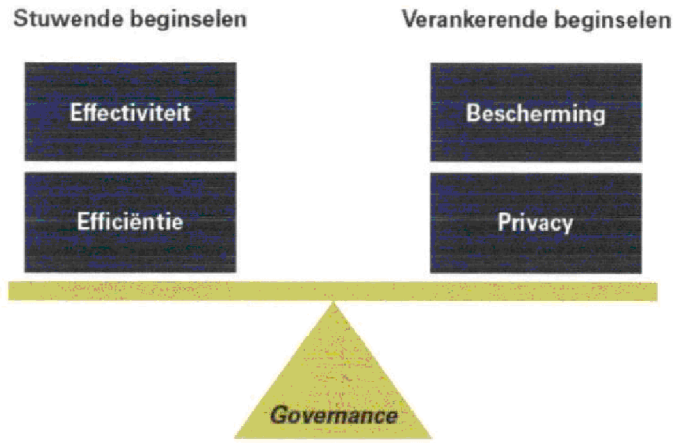
1.1 Wat zijn basisregistraties?

Overheidsorganisaties kunnen niet zonder betrouwbare informatie voor hun taakuitvoering. Een deel van deze informatie ligt vast in wettelijk geregelde basisregistraties waarin gegevens over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen worden vastgelegd. De basisregistraties hebben onder andere als doel om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren, administratieve lasten te beperken en om fraudebestrijding, handhaving en toezicht te bevorderen (BZK, 2010). Het belang van de basisregistraties is groot, omdat zonder de informatie uit deze registraties belangrijke overheidstaken, zoals de verstrekking van reisdocumenten, toekenning van toeslagen, belastingheffing en het organiseren van verkiezingen niet uitgevoerd zouden kunnen worden. Voor de private sector zijn de basisregistraties ook van belang, omdat bijvoorbeeld eigendomsrechten van vastgoed of vennootschappen in basisregistraties zijn vastgelegd.

De betekenis van de geautomatiseerde verzameling, opslag en uitwisseling van (basis)gegevens voor de doeltreffende en doelmatige uitvoering van overheidstaken en voor de elektronische dienstverlening groeit. Aan de andere kant nemen hierdoor ook kwetsbaarheden toe in de vorm van afhankelijkheid en risico's voor de informatieveiligheid. Er is aandacht nodig voor de bescherming van burgers tegen mogelijke gebreken in de informatievoorziening en tegen buitenproportionele inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Het is daarom van belang dat de overheid de informatievoorziening en gegevensuitwisseling goed aanstuurt en beheerst om een juiste balans hierin te vinden en te behouden. Het hoge tempo waarin de ontwikkelingen zich voltrekken, maakt dit vraagstuk extra urgent.
We zien in dit verband een parallel met het analysekader dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2011) heeft gehanteerd in het rapport iOverheid. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen stuwende en verankerende beginselen, zoals we in figuur 1 hebben geïllustreerd.

CONCEPT

Figuur 1: Balans tussen stuwende en verankerende beginselen



Onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt de overheid aan een stelsel van basisregistraties, dat niet alleen de individuele basisregistraties omvat, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.[1]

Het (*beoogde*) stelsel van basisregistraties bestaat uit de volgende basisregistraties[2]:

- Basisregistratie Personen (BRP)[3]
- (Nieuw) Handelsregister (NHR)
- Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- Basisregistratie Kadaster (BRK)
- Basisregistratie Topografie (BRT)
- *Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)*
- *Basisregistratie Ondergrond (BRO)*
- Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)
- Basisregistratie Inkomen (BRI)
- *Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)*

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK

[1] Bijlage 2 bevat een uitvoeriger toelichting op de achtergronden van (het stelsel van) de basisregistraties en de stelselvoorzieningen.

[2] De nog niet gerealiseerde basisregistraties zijn *cursief* aangegeven.

[3] Vanaf 6 januari 2014 omvat deze basisregistratie de voormalige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI), die nog in opbouw is. In dit rapport gebruiken we zowel de afkorting GBA als BRP, omdat we enerzijds bevindingen hebben over de periode van de GBA, maar ook huidig beleid en toekomstambities ten aanzien van de BRP aan de orde komen.

verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers (zie bijlage 2).

Met de ontwikkeling en exploitatie van basisregistraties zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. De Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) heeft een kosteninventarisatie verricht van de bedragen die in de begrotingen van de ministeries en de betrokken zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn opgenomen voor (het stelsel van) de basisregistraties. Volgens deze inventarisatie is in 2014 bijna € 400 miljoen begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door)ontwikkeling.[4]

1.2 Over dit onderzoek

Afbakening

Ons onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties hebben we gericht op de betekenis van de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van de fraudebestrijding. Naast deze thema's hebben we ook onderzoek gedaan naar de sturing en beheersing (*governance*) van (het stelsel van) de basisregistraties.

Vanuit het burgerperspectief is het van belang dat er niet alleen oog is voor de efficiency van de basisregistraties, maar ook voor de knelpunten die burgers kunnen ervaren, bijvoorbeeld als de basisregistraties foutieve gegevens verspreiden naar verschillende instanties binnen de overheid, met alle consequenties van dien.

Basisregistraties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude, bijvoorbeeld fraude met toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen. Daarvoor moet de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties op orde zijn en moeten instrumenten voor koppeling en analyse van gegevens beschikbaar zijn.

Bij ons onderzoek naar de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties hebben we verkend of er versterkingen in de *governance* mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebestrijding en de bescherming van de belangen van de burger.

[4] In § 4.4 gaan we hier uitgebreider op in.

CONCEPT

Doel- en probleemstelling

Met ons onderzoek willen we bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van fraudebestrijding.

Met het oog op het doel van het onderzoek hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in (het stelsel van) de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger en ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke kansen benut en risico's beheerst?

Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
2. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers en afnemers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van het perspectief van de burger en de fraudebestrijding beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties? Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:
   5.1. Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?
   5.2. Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?
   5.3. Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

Leeswijzer

Als eerste komt in hoofdstuk 2 het burgerperspectief (onderzoeksvraag 1 en de bijbehorende elementen van onderzoekvragen 3 en 4) aan de orde. Met het oog op dit burgerperspectief hebben we in het kader van ons onderzoek onder andere geïnventariseerd welke klachten zijn geuit via verschillende typen sociale media in de periode tussen februari 2013 en maart 2014. De bevindingen die hieruit voortvloeien zijn verwerkt in hoofdstuk 2.

CONCEPT

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de betekenis van de basisregistraties voor de fraudebestrijding (onderzoekvraag 2 met de bijbehorende elementen van de onderzoeksvragen 3 en 4).
De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties (onderzoekvraag 5) behandelen we in hoofdstuk 4.
In de bijlagen bij dit rapport geven we onder andere een toelichting op het onderzoekskader en de gehanteerde onderzoeksmethoden (zie bijlage 6).

CONCEPT

2 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief

2.1 Conclusies burgerperspectief

Burgers kunnen profiteren van een betere en efficiëntere overheidsdienstverlening door de inzet van basisregistraties, maar zij kunnen buiten hun schuld ook in de knel komen door fouten in de basisregistraties. In dit hoofdstuk illustreren we met diverse voorbeelden dat het hier om reële problemen gaat, waar de getroffen burgers veel hinder van ondervinden. Hoe vaak burgers hiermee te maken hebben is niet exact bekend, maar, zeker gelet op de ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen, is duidelijk dat deze problemen niet genegeerd kunnen en mogen worden. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om vast te stellen in welke (basis)registraties iets is misgegaan en welke instanties dus moeten worden aangesproken, terwijl de bewijslast wel bij de burger ligt. Het correctieproces verloopt doorgaans moeizaam en herstel is niet altijd mogelijk met terugwerkende kracht. Het rechtzetten van onjuiste gegevens bij meerdere overheidsinstanties is voor burgers een vrijwel onmogelijke opgave. Burgers kunnen daarbij onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.

In eerste instantie zou de gedachte kunnen zijn dat een simpele correctieprocedure volstaat om eventuele fouten in de uitvoeringspraktijk op te lossen. Zo eenvoudig ligt het bij de basisregistraties echter niet. Dit heeft te maken met de onderlinge koppelingen en afhankelijkheden, waardoor fouten doorwerken naar andere registraties en instanties. Hierdoor is het niet mogelijk om de problemen adequaat en afdoende op te lossen op het uitvoerende niveau waar de initiële fout is gemaakt. Er zijn derhalve ook maatregelen nodig op overkoepelend (stelsel)niveau om de burger te helpen bij het oplossen van problemen met de basisregistraties.

Naast het risico van het doorwerken van fouten, zijn er vanuit het perspectief van de burger ook privacy- en beveiligingsrisico's verbonden aan de (gegevensuitwisseling via) basisregistraties. De kaders voor de informatiebeveiliging zijn nu niet eenduidig geregeld voor alle basisregistraties en de mogelijkheden voor een burger om na te gaan welke instanties gegevens hebben geraadpleegd zijn beperkt. De minister

van BZK pakt een deel van de knelpunten aan, maar verdere verbeteringen zijn nodig.

2.2 Knelpunten vanuit burgerperspectief

Een burger kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, bijvoorbeeld omdat een wijziging van gegevens maar één keer gemeld behoeft te worden en daarna bij alle instanties bekend is.
De basisregistraties kunnen echter voor een burger ook knelpunten opleveren, onder andere doordat:

- foutieve gegevens in de registraties voorkomen[5];
- onjuistheden lastig te corrigeren zijn;
- privacy- en beveiligingsrisico's ontstaan.

Op deze knelpunten gaan we in § 2.2.1 tot en met § 2.2.3 in. We besteden tot slot in § 2.2.4 aandacht aan de huidige aanpak van de knelpunten.

2.2.1 Foutieve gegevens

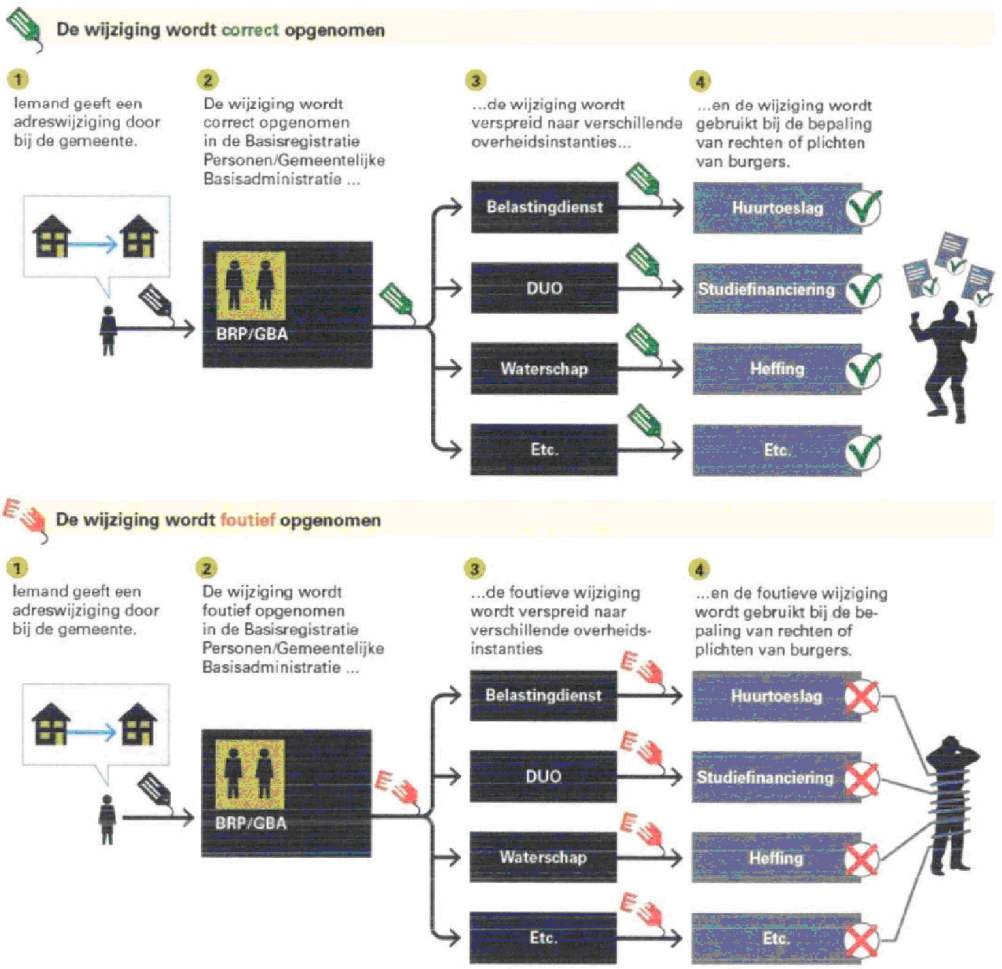
Fouten in de basisregistraties vormen vooral een probleem doordat de foutieve gegevens zich verspreiden over vele verschillende instanties. Omdat deze instanties de gegevens als authentiek beschouwen, kunnen bijvoorbeeld toeslagen ten onrechte worden geweigerd.

Figuur 2 geeft als voorbeeld een illustratie van een correct, respectievelijk incorrect verwerkingsproces van een adresmutatie en van de gevolgen daarvan.

CONCEPT

[5] Fouten in basisregistraties zijn ook een probleem uit oogpunt van fraudebestrijding. In § 3.2 gaan we daarom uitvoeriger in op onderzoeken naar de gegevenskwaliteit.

Figuur 2: Illustratie correct/incorrect verwerkingsproces van een adreswijziging



Fouten in de gegevens kunnen verschillende oorzaken hebben. Soms ligt de oorzaak bij de burger, bijvoorbeeld als een verhuisbericht niet of te laat wordt doorgegeven. In andere gevallen hebben burgers echter buiten hun schuld last van problemen met de basisregistraties. Dat kan bijvoorbeeld door menselijke fouten binnen de overheid, door tekortkomingen in computersystemen of door gebreken in de inrichting van de processen rondom de basisregistraties. We gaan hierna in op:

- fouten bij de verwerking van mutaties;
- fouten veroorzaakt door derden;
- onterecht uitschrijven / vertrokken onbekend waarheen (VOW);
- gegevens in onderzoek;
- tijdsfricties.

Ter illustratie hebben we hier ook enkele casusbeschrijvingen aan toegevoegd.

Fouten bij de verwerking van mutaties

Bij de verwerking van mutaties in gegevens bestaat altijd een risico van fouten door onvoldoende accuratesse van medewerkers of onvoldoende controle met brondocumenten. Fouten kunnen ook het gevolg zijn van een trage verwerking van mutaties of ontstaan door het gebruik van kopiebestanden, die onvoldoende zijn gesynchroniseerd met de authentieke gegevens in de basisregistraties. We beschrijven een aantal praktijkvoorbeelden gerelateerd aan de BRP/GBA om dit te illustreren.

Verhuisbericht verkeerd verwerkt

Een mevrouw verhuist met haar gezin binnen de gemeente Woerden naar een andere woning. Zij geeft aan dit digitaal te hebben doorgegeven, maar na een aantal maanden komt zij er tijdens een bezoek aan het consultatiebureau achter dat haar gezin al die maanden als geëmigreerd geregistreerd staat. Door deze feitelijk onjuiste registratie blijkt het gezin al die tijd toeslagen te zijn misgelopen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is de enige overheidsinstantie die intussen ook heeft opgemerkt dat er iets niet klopt: mevrouw werkt wel in Nederland, maar staat als geëmigreerd geregistreerd. De SVB neemt hierover contact op met de werkgever van mevrouw. Zij heeft inmiddels al een afspraak met de gemeente gemaakt om de fout te melden. Na deze melding krijgt zij van de gemeente een formulier waarop zij moet invullen hoelang zij van plan is in Nederland te blijven. Zij legt uit dat dit niet op haar gezin van toepassing is en dat het gezin al die tijd in Nederland heeft gewoond en gewerkt. Toch moet zij het formulier inleveren. De gemeente geeft aan dat binnen drie dagen alles in orde zal komen. Die drie dagen worden echter vijf weken, terwijl het gezin flink in de problemen is gekomen. Het kinderdagverblijf moet worden opgezegd, omdat de kosten niet meer kunnen worden betaald. De zorgverzekeraar keert kosten voor medicijnen niet meer uit, omdat de premie niet meer kan worden betaald. Uiteindelijk volgt er pas een oplossing na tussenkomst van de Nationale Ombudsman.

Bron: Nationale Ombudsman (2013).

Dubbel burgerservicenummer toegekend

Een vrouw neemt contact op met het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) om te melden dat zij brieven heeft ontvangen van het College van zorgverzekeraars met het bericht dat zij geen zorgverzekering zou hebben afgesloten. Het in de brieven genoemde burgerservicenummer (BSN) is echter bij haar niet bekend, maar is kennelijk wel gekoppeld aan haar naam. Vervolgens heeft de melder een brief ontvangen van een pensioenfonds dat zij, wegens

CONCEPT

problemen met het BSN, het gevaar liep niet langer recht te hebben op nabestaandenpensioen. Bij vergelijking van haar paspoort met haar rijbewijs, dat op een latere datum is afgegeven, blijkt dat op deze documenten verschillende burgerservicenummers zijn vermeld. Uit contact tussen het CMI en de betreffende gemeente blijkt dat een medewerker burgerzaken een probleem met het BSN heeft willen oplossen door een nieuw nummer toe te kennen. De ketenorganisaties zijn daar echter niet apart van op de hoogte gesteld; dus daar zijn nu twee nummers bekend. Het lukt de melder niet om dit opgelost te krijgen. Het CMI heeft bemiddeld en uiteindelijk is er een oplossing gevonden: de gemeente heeft nog een keer een (derde) totaal nieuw BSN uitgegeven en daarvan de ketenpartners met een separaat bericht op de hoogte gesteld, zodat de oude nummers konden worden losgekoppeld.
Bron: CMI.

Overlijdensbericht verkeerd verwerkt

Een vrouw uit Den Haag doet aangifte bij het stadsdeelkantoor na het overlijden van haar oma. Omdat het een overlijden in het buitenland betreft, noteert de behandelende ambtenaar de naam van de aangeefster als contactpersoon. Een paar dagen later ontvangt zij brieven van instanties als de SVB, de Belastingdienst, het Pensioenfonds, de ziektekostenverzekering en nog een aantal andere organisaties waaruit blijkt dat ze bij deze instanties als overleden is geregistreerd. Bij het stadsdeelkantoor blijkt zij niet als overleden geregistreerd te staan, hoewel de betrokken instanties haar melden dat de overlijdensmelding wel van de gemeente afkomstig is. Het lukt haar niet goed om alles weer recht te zetten en bij de Dienst Burgerzaken (DBZ) krijgt ze ook geen gehoor. Ze schakelt de gemeentelijke ombudsman in en uit diens onderzoek blijkt dat er toch een fout gemaakt is bij de DBZ en dat ze, al was het niet zo lang, als overleden te boek heeft gestaan. In ieder geval lang genoeg om in allerlei bestanden van instanties als overleden geboekstaafd te worden met alle gevolgen van dien. Het hoofd van de afdeling van de DBZ bij het betrokken stadsdeelkantoor neemt de klacht hoog op. Ze gaat bij de klaagster langs om de problemen te inventariseren en gaat overal persoonlijk achteraan. De overlijdensvermelding bij diverse instellingen worden hier en daar met de nodige moeite ongedaan gemaakt. Aan de gedupeerde en haar gezin biedt de dienst excuses en bloemen aan.
Bron: Gemeentelijke Ombudsman Den Haag.

Bij ons onderzoek zijn niet alleen voorbeelden naar voren gekomen dat burgers problemen hebben ervaren door onjuiste gegevens in de

CONCEPT

bevolkingsadministratie (BRP/GBA). Ook andere basisregistraties hebben problemen veroorzaakt voor burgers, zoals blijkt uit de volgende casus die betrekking heeft op de BRV.

Gestolen scooter blijft boetes opleveren

Een scooterrijder heeft in 2009 een brief van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) gekregen dat zijn gestolen scooter weer verzekeringsplichtig is, omdat die scooter teruggevonden zou zijn. Uit contact met de politie hierover blijkt uiteindelijk dat de scooter bij de politie nog steeds als gestolen is geregistreerd. De RDW blijft zich echter baseren op de melding dat de scooter was teruggevonden. In de daaropvolgende jaren heeft de eigenaar van de gestolen scooter verschillende boetes ontvangen voor onverzekerd rijden (drie boetes in drie jaar). Bezwaarschriften tegen elk van deze boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zijn telkens afgewezen op grond van de (foute) registratie bij de RDW. Ook een nieuwe gang langs de politie om de scooter op te eisen heeft wederom geen resultaat opgeleverd, omdat de scooter nog steeds niet teruggevonden is. Het overleg met de politie levert wel het vermoeden op dat een politiemedewerker mogelijk een verkeerd kenteken heeft doorgegeven aan de RDW. Na nog meer telefoontjes en briefwisselingen is uiteindelijk geadviseerd om het kenteken te laten ontkoppelen van de geregistreerde naam, door middel van een formulier dat de RDW op zou sturen. Dit is gelukt en daarmee zijn ook mogelijke nieuwe boetes voorkomen. De reeds opgelegde boetes zijn echter niet ongedaan gemaakt.
Bron: Klacht.nl (geraadpleegd 17-04-2014; administratieve fout 15-06-2012).

Fouten veroorzaakt door derden

Een voorbeeld van een probleem waar een burger buiten zijn schuld mee te maken kan hebben is een onterechte inschrijving van een andere persoon op zijn woonadres. Daardoor kunnen uitkeringen en/of toeslagen van de 'echte' bewoner in het gedrang komen, omdat die afhankelijk zijn van het aantal ingeschreven bewoners op dat adres. Het corrigeren van de onjuiste gegevens is in deze situaties moeilijk, want in beginsel moet de onterecht ingeschreven bewoner de adreswijziging doorgeven die hiervoor nodig is. Die laatste kan daar geen belang bij hebben of niet toe bereid of in staat zijn. Op verzoek zal de betreffende gemeente doorgaans een adresonderzoek doen en eventueel ambtshalve de registratie aanpassen, maar dit kan geruime tijd vergen.[6] Als een burger een (gerechtelijke) procedure zou moeten voeren om correctie te

[6] De gemeente Amsterdam hanteert hiervoor bijvoorbeeld een termijn van 3 maanden.

CONCEPT

bewerkstelligen, kan het een groot probleem zijn dat de bewijslast bij de burger ligt. Die moet aantonen dat er in de betreffende periode geen andere bewoner is geweest. De volgende voorbeelden tonen aan dat burgers hierdoor daadwerkelijk problemen ondervinden.

Spookbewoner

Op het adres van een mevrouw uit Rotterdam is door de gemeente een spookbewoner ingeschreven. Een spookbewoner is iemand die zich in de BRP op het adres van een ander, dus als medebewoner, laat inschrijven, zonder daar feitelijk te wonen. De bewoonster was zich daar niet van bewust, maar merkte de gevolgen, omdat zij geen recht meer had op huursubsidie. Pogingen om dit in de BRP te (laten) corrigeren liepen stuk, omdat de bewijslast bij haar lag. Weliswaar werd geconstateerd dat bij de inschrijving van de nieuwe bewoner de daarbij vereiste verhuurders- of bewonersverklaring ontbrak, maar toch besloot de Raad van State (RvS), als hoogste bestuursrechter, dat de Belastingdienst terecht de huurtoeslag had ingetrokken. De rechtbank en de afdeling bestuursrecht van de RvS concentreerden zich daarbij op de vraag of bewoonster onomstotelijk kon aantonen dat het betreffende adresgegeven van de derde in de BRP over de aangegeven periode onjuist was, met andere woorden dat de derde in de aangegeven periode niet bij haar had ingewoond. De hele procedure van verzoek, bezwaar en rechterlijke uitspraken hadden toen al meer dan drie jaar in beslag genomen.
Bron: RvS (2009).

Parkeervergunning

Na haar verhuizing wil een vrouw in Amsterdam op haar nieuwe adres een parkeervergunning aanvragen bij Cition. Dat is de organisatie die het gemeentelijke parkeerbeleid uitvoert en de parkeervergunningen verstrekt. Die neemt haar aanvraag niet in behandeling, omdat er op haar adres al een parkeervergunning is geregistreerd. De vrouw informeert vervolgens bij Cition aan wie die parkeervergunning is afgegeven. Cition geeft aan deze gegevens niet te kunnen verstrekken. Verder verwijst Cition de vrouw naar de gemeente voor de aanvraag van een adresonderzoek. De vrouw ervaart dit als 'van het kastje naar de muur'. Ze komt er vervolgens achter dat de parkeervergunning op naam van de ex-man van de vorige bewoonster staat en deze bewerkstelligt dat hij zijn vergunning stopzet. Cition neemt de aanvraag van de nieuwe bewoner dan pas in behandeling en zet de vrouw op de wachtlijst met ingang van de datum van intrekking van de parkeervergunning van de vorige vergunninghouder. Pas na interventie van de ombudsman wordt

CONCEPT

de vrouw alsnog met ingang van de datum van eerste aanvraag op de wachtlijst geplaatst.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Amsterdam.

Onterecht uitschrijven / vertrokken onbekend waarheen (VOW)
Binnen de BRP/GBA hebben gemeenten de mogelijkheid om burgers de status VOW te geven, als burgers niet meer blijken te wonen op het adres waar zij zijn ingeschreven en de gemeente geen verhuismelding heeft ontvangen. Een uitschrijving uit de BRP heeft verstrekkende gevolgen. Instanties zoals de SVB, de Belastingdienst en gemeentelijke uitkeringsafdelingen krijgen automatisch bericht van het 'vertrek'. Het gevolg is dat huur-, kinderopvang- en zorgtoeslagen of belastingteruggaves en uitkeringen stoppen, de zorgverzekering wordt beëindigd en de opbouw van de AOW-rechten wordt stilgezet.

In de praktijk komt het voor dat burgers ten onrechte de VOW-status krijgen.[7] Zo heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam tussen januari 2012 en september 2013 ongeveer 40 klachten hierover ontvangen. Naar aanleiding daarvan heeft de ombudsman in oktober 2013 besloten om hier op eigen initiatief onderzoek naar te doen. Na de aankondiging van het onderzoek heeft de ombudsman Rotterdam tussen september en december 2013 nog eens 39 klachten over uitschrijvingen uit de GBA ontvangen. Volgens het onderzoeksrapport zijn in Rotterdam in 2013 in totaal 7.482 personen VOW uitgeschreven, 3.915 zijn in dat jaar opnieuw ingeschreven (hervestiging vanuit VOW), van wie 674 terug op hetzelfde adres. De Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2014) concludeert dat er een onbalans is tussen de omvang van de inspanningen van de gemeente bij een adresonderzoek en de acties die de burger moet ondernemen om onterechte uitschrijvingen uit de GBA te corrigeren. De ombudsman is van oordeel dat de gemeente Rotterdam te weinig gedegen onderzoek doet voordat zij besluit iemand uit de GBA uit te schrijven. De ombudsman beveelt daarom onder andere aan om het adresonderzoek zorgvuldiger uit te voeren en de procedures voor herstel van onterechte uitschrijvingen te verbeteren. De gemeente Rotterdam heeft deze aanbevelingen overgenomen.
Een bijzonder knelpunt dat de ombudsman verder nog signaleert betreft burgers die veel reizen of voor hun werk of studie tijdelijk in het buitenland verblijven. Volgens de ombudsman moet er een voorziening komen voor dergelijke gevallen.

[7] Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt overigens dat ook het ten onrechte niet uitschrijven uit de BRP/GBA een probleem vormt, bijvoorbeeld buitenlandse studenten die na afronding van hun studie terugkeren naar eigen land, zonder zich uit te schrijven.

CONCEPT

Wereldburger past niet in de GBA

Een vrouw uit Amstelveen is eind 2012 zonder haar medeweten uitgeschreven uit de GBA met de vermelding VOW (vertrokken, onbekend waarheen). Ze merkt dat pas wanneer de gemeente haar paspoort niet meer wil verlengen. Daardoor kan ze haar geplande reis niet maken. Vervolgens krijgt ze ook problemen met haar bankrekening, inschrijving van haar bedrijf bij de kamer van koophandel en met de betalingen van haar webshop. Ook ontstaan er daardoor problemen met het abonnement van haar mobiele telefoon en haar parkeervergunning. In 2014 heeft zij van haar zorgverzekeraar te horen gekregen dat zij niet langer verzekerd mag zijn.

De achtergrond van deze situatie is als volgt. De vrouw woont in Nederland maar verblijft vaak in het buitenland. Als ze in Nederland is, geeft ze vaak lezingen en workshops in het hele land en verblijft ze regelmatig in hotels. Na een brief van de gemeente die niet is aangekomen en een huisbezoek waarbij is geconstateerd dat ze niet aanwezig was, heeft de gemeente geconcludeerd dat de vrouw niet voldoet aan de voorwaarden voor inschrijving in de GBA. Vervolgens is de vrouw uitgeschreven uit de GBA. De gemeente stelt zich op het standpunt dat iemand die minder dan vier maanden per jaar in Nederland verblijft uitgeschreven moet worden. De vrouw beargumenteert dat ze al 16 jaar in haar eigen koophuis in de gemeente woont en geen aanspraak maakt op een uitkering of andere vorm van bijstand. Als ZZP'er is ze goed in staat haar hoofd boven water te houden en ze betaalt ook gewoon alle rijks- en gemeentelijke belastingen. Het betreffende adres is de enige centrale plek in Nederland waar ze steeds naar terugkeert. Verder geeft ze aan dat ze eerder de gemeente op de hoogte heeft gesteld van haar reisgedrag en daarbij ook haar contactgegevens (telefoonnummer en e-mail) heeft doorgegeven.

De vrouw heeft er vanwege deze situatie voor gekozen uit Nederland te vertrekken, haar huis te verhuren en haar bedrijf in het buitenland in te schrijven.

Bron: Analyse social media (2014).

Uit ons onderzoek naar klachten over basisregistraties die via *social media* zijn geuit, blijkt overigens dat onterechte uitschrijvingen niet alleen spelen bij de BRP/GBA. We hebben ook voorbeelden aangetroffen van klachten over onterechte uitschrijving uit het handelsregister.

Gegevens in onderzoek

Wanneer er twijfel bestaat over de juistheid van gegevens in een basisregistratie, dan kunnen die gegevens in onderzoek worden genomen. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van die gegevens dan

niet zonder meer wordt aangenomen en transacties en besluiten die gebruik maken van die gegevens kunnen worden opgeschort. Dat kan vergaande consequenties hebben voor de betreffende burgers. Als gegevens in de BRP/GBA in onderzoek zijn, kan bijvoorbeeld de aanvraag van een nieuw paspoort niet meer worden afgerond of worden (voorschotten van) huur- of zorgtoeslag opgeschort.[8] Omdat een onderzoek naar gegevens in de basisregistraties in de praktijk de nodige tijd vraagt, kan een burger in deze situatie veel overlast ondervinden. Door verschillende oorzaken kan er twijfel ontstaan over de juistheid van gegevens, waardoor deze gegevens in onderzoek worden genomen. Dat kan soms triviale oorzaken hebben, bijvoorbeeld een slechte postbehandeling waardoor correspondentie de burger niet bereikt.

Postbezorging geeft problemen

De gemeente Den Haag stuurde een brief aan een bewoner van die stad die niet goed werd bezorgd. Omdat een reactie op de brief uitbleef, heeft de gemeente een adresonderzoek gestart om de gegevens van deze persoon in de BRP te controleren, met als gevolg dat die geen rijbewijs kon aanvragen en niet in ondertrouw kon gaan. Na tussenkomst van de Ombudsman Den Haag is deze situatie hersteld.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Den Haag.

Tijdsfricties

In sommige gevallen kunnen tijdsfricties tussen de verschillende bedrijfsprocessen een knelpunt vormen voor burgers. Vóór de invoering van de wet BRP werd bijvoorbeeld de datum van aangifte van een verhuizing als verhuisdatum geregistreerd, ook al vond de daadwerkelijke verhuizing op een ander datum plaats. De verhuisdatum is onder andere van belang bij de vaststelling van de huurtoeslag en een te late aangifte van een verhuizing kan daardoor negatieve gevolgen hebben. In de praktijk is het daarom van belang om bij (adres)mutaties tot op zekere hoogte met 'vrijheidsgraden' te werken. In de wet BRP is verankerd dat de aangever de feitelijke verhuisdatum kan laten registreren. Voorwaarde is wel dat de verhuisaangifte binnen het wettelijk gestelde tijdvak (tussen een maand vóór de verhuisdatum tot vijf dagen na de verhuisdatum) wordt gedaan. Deze bepaling is echter nog niet volledig in werking getreden. Vooraf aangeven kan al wel, maar achteraf (met terugwerkende kracht tot maximaal vijf dagen) nog niet.

[8] Algemene wet inzake rijksbelastingen, artikel 16, lid 7.

CONCEPT

2.2.2 Correctie van fouten lastig

Wanneer een burger/geregistreerde een fout in een basisregistratie wil (laten) herstellen, kunnen verschillende problemen optreden.

- Het is moeilijk om vast te stellen waar iets is misgegaan.
- De bewijslast ligt bij de burger en kan zwaar zijn.
- Het correctieproces verloopt moeizaam.
- Herstel met terugwerkende kracht is niet altijd mogelijk.

We geven hieronder een nadere toelichting op deze problemen.

Vaststellen waar iets is misgegaan

Nadat een geregistreerde heeft geconstateerd dat er iets is misgegaan, is niet altijd direct duidelijk waar binnen de overheid de fout is opgetreden en bij welke instanties de fout heeft doorgewerkt. Om dat te achterhalen is vaak een grondige kennis van de interne organisatie van de overheid en de daarbij gebruikte (basis)registraties nodig. Doorgaans heeft de geregistreerde deze kennis niet of slechts gedeeltelijk. Afnemers van gegevens uit de basisregistraties kunnen hun klanten voor correcties verwijzen naar de bronhouders van de basisregistraties. Deze bronhouders zijn als enige bevoegd om gegevens in hun eigen basisregistratie te corrigeren. Bij de verwijzende instellingen is echter ook niet altijd duidelijk waar een fout is ontstaan en daardoor kunnen burgers in de praktijk 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden.

<u>Vastgelopen ziektemelding</u>

Een persoon heeft geconstateerd dat zijn ziektemelding, die via zijn werkgever aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is gestuurd, niet in behandeling is genomen. De reden bleek te zijn dat de naam en het burgerservicenummer niet overeenstemden met de gegevens bij het UWV. Hij is verwezen naar de gemeente voor correctie in de GBA, maar is niet tot een oplossing gekomen. Na onderzoek van het CMI, bleek het om een arbeidsmigrant te gaan, die daarom niet in de GBA is ingeschreven, maar wel van de Belastingdienst een sofinummer heeft ontvangen. Het CMI heeft onderzoek gedaan en geconstateerd dat de fout inderdaad bij de Belastingdienst is ontstaan. De gegevens bij de Belastingdienst en het UWV zijn vervolgens gecorrigeerd.
Bron: CMI.

Bewijslast

In de vorige paragraaf is met het voorbeeld van de 'spookbewoner' al aangetoond dat de bewijslast voor een burger zwaar kan zijn om de correctie van fouten af te dwingen. Bij fouten die al langer geleden zijn gemaakt, kunnen brondocumenten met bewijs voor het bestaan van de

EXEMPLAR

fout al zijn vernietigd. Het is namelijk niet altijd onmiddellijk duidelijk dat er iets fout is gegaan in de basisregistraties. Pas wanneer er consequenties zichtbaar worden, komt dit voor de betrokkene aan het licht. Soms is dat al relatief snel, bijvoorbeeld als een uitkering of toeslag wordt stopgezet, maar in andere gevallen kan dat pas na vele jaren aan het licht komen, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat er gedurende een periode geen AOW-opbouw heeft plaatsgevonden.

Moeizaam correctieproces

Burgers krijgen soms onvoldoende gehoor voor hun problemen bij de betrokken instanties en vragen dan om de tussenkomst van de rechter of de ombudsman (Nationale Ombudsman, 2009 en 2013).
In de praktijk blijkt dat van een burger soms een zware inspanning wordt gevraagd om tot correctie van zijn gegevens te komen. Dit is vooral bezwaarlijk voor kwetsbare burgers zonder digitale hulpmiddelen, sociaal zwakkeren, ouderen en burgers met een beperking, die minder weerbaar zijn en minder bedreven in het voeren van allerlei procedures. De Nationale Ombudsman (2013) signaleert in dit verband een conflict tussen twee denkwerelden: de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de mensen. Hij verwoordt de problematiek als volgt: "Vanuit het systeem geredeneerd kan je burgers naar alle verschillende overheidsinstanties sturen om een onjuist gegeven recht te zetten en als dit niet lukt naar de rechter of de ombudsman. Vanuit het perspectief van de burger die het probleem heeft is dit echter een onmogelijke en onrechtvaardige opgave".

Een voorbeeld van een moeizaam correctieproces betreft het terugdraaien van een onterechte uitschrijving uit de BRP, zoals onder andere blijkt uit mededelingen van de gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). De correctieprocedure kan soms maanden in beslag nemen. De ombudsman constateerde daarom dat wie onterecht wordt uitgeschreven de schade moeilijk kan herstellen.

Geen herstel met terugwerkende kracht

Burgers worden in sommige gevallen geconfronteerd met blijvende nadelige gevolgen van fouten in de basisregistraties, ook nadat een correctieprocedure volledig is doorlopen. Dit speelt bijvoorbeeld als er niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd kan worden. Als een burger bijvoorbeeld moeite heeft om te bewijzen dat hij ten onrechte de VOW-status heeft gekregen, dan is in de meeste gevallen alleen 'hervestiging' mogelijk vanaf de datum dat de burger zich bij de gemeente meldt. Dit kan blijvende gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor de opbouw van AOW-rechten.

CONCEPT

2.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's

Vanuit het burgerperspectief zijn ook beveiligings- en privacyaspecten van basisregistraties van belang. Verschillende basisregistraties bevatten persoonsgegevens. Dit zijn alle gegevens die te herleiden zijn tot een specifieke persoon. Dit kunnen contactgegevens zijn, zoals naam, adres en woonplaats, maar ook de hoogte van het inkomen, onroerendgoedbezit of bestuursfuncties bij bedrijven en verenigingen. De basisregistraties, met uitzondering van de BRP, vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In de Wet BRP zijn voor deze basisregistratie de belangrijkste privacyregels uit de WBP overgenomen. Het toezicht op de naleving van de WBP en de privacyaspecten van de Wet BRP is belegd bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

De afzonderlijke basisregistraties hebben ieder een eigen verantwoordelijke minister die ook verantwoordelijk is voor het waarborgen van de informatieveiligheid. Elke basisregistratie heeft een eigen regime van audits en toezicht, maar in de praktijk worden de gegevens uit basisregistraties vaak uitgewisseld in procesketens en dan is het minder duidelijk wie verantwoordelijk is en wie toezicht houdt op de informatiebeveiliging.[9] De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties als geheel, inclusief het integrale toezicht op de beveiliging. Deze minister heeft echter slechts beperkte mogelijkheden om algemeen geldende beveiligingskaders vast te stellen, omdat de verantwoordelijkheden voor de basisregistraties zijn vastgelegd in afzonderlijke wetgeving per basisregistratie en overkoepelende wetgeving voor het stelsel ontbreekt.

Omdat (persoons)gegevens uit de basisregistraties met een groot aantal afnemers en gebruikers worden gedeeld, bestaat het risico van een inbreuk op de privacy. De opzet en inrichting van de basisregistraties maakt het slechts in beperkte mate mogelijk om vast te stellen wie bepaalde persoonsgegevens heeft geraadpleegd. Uit onderzoek van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2013) blijkt dat dit een reëel probleem is. Deze inspectie constateerde in oktober 2013 dat de beveiliging van persoonsgegevens bij gemeenten niet op orde is. Slechts 4% van de gemeenten voldeed aan de zeven belangrijkste door de inspectie getoetste normen (gericht op het voorkomen dat persoonsgegevens van burgers worden geraadpleegd zonder dat

[9] zie Programmaraad Stelsel van basisregistraties (PSB), cluster Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT), 2013a

CONCEPT

daarvoor een goede reden is) en voldeed daarmee op deze punten aan hun verplichtingen. Het ging daarbij om normen ten aanzien van het beveiligingsbeleid, de organisatie van de beveiliging en het controleren van door medewerkers opgevraagde persoonsgegevens. Bovendien bleek uit een controle van de inspectie, dat bij 13 van de 80 onderzochte gemeenten (18%) in 2012 gegevens van bekende Nederlanders zijn geraadpleegd, zonder dat hiervoor een goede reden was gegeven.

2.2.4 Aanpak van knelpunten

Inzage- en correctierecht
De minister van BZK (2014b) is voornemens het inzage- en correctierecht via de website "MijnOverheid.nl" verder vorm te geven. Op dit moment kan de burger via deze website al voor een deel zien welke persoonlijke gegevens de overheid over hem of haar heeft en welke overheidsorganisaties daar gebruik van (mogen) maken. Voor de toekomst is het de bedoeling dat burgers ook op digitale wijze foutieve persoonlijke gegevens kunnen signaleren, hier correctie op kunnen aanvragen en (wanneer de gegevens zich daarvoor lenen) gegevens zelf kunnen corrigeren. De minister heeft nog niet concreet gemaakt hoe en wanneer deze uitbreiding van de functionaliteit vorm zal krijgen.

MijnOverheid.nl is alleen toegankelijk met DigiD. De burger moet daarnaast akkoord gaan met de gebruiksvoorwaarden, die onder andere inhouden dat vanaf dat moment belangrijke organisaties als de Belastingdienst, UWV, SVB en RDW geen (fysieke) post meer sturen. In plaats daarvan leveren die organisaties dan voortaan hun berichten aan in een elektronische berichtenbox van de overheid. Het akkoord van de burger houdt ook de verplichting in om voortaan kennis te nemen van de berichten in die berichtenbox. Volgens de voorwaarden bestaat de mogelijkheid om later per organisatie andere instellingen te kiezen, maar bij het eerste gebruik is deze keuze er niet en moet toestemming gegeven worden voor de overgang van post naar digitale berichtgeving van alle deelnemende organisaties.

Uit onderzoek van TNS NIPO (2013a), in opdracht van de Nationale Ombudsman, blijkt dat MijnOverheid.nl in 2013 nog vrij onbekend was (22%) en nog weinig gebruikt werd (12%). Om burgers actief te wijzen op de mogelijkheid hun persoonsgegevens in de BRP (voorheen GBA) ook digitaal in te zien, is daarom half oktober 2013 de online campagne "Voorkom gedoe, kijk het na" gestart.

CONCEPT

Informatieveiligheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het initiatief genomen tot de inrichting van een Taskforce Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening (BID). Deze taskforce ontplooit initiatieven op het terrein van informatieveiligheid vanuit een intensieve samenwerking met de koepelorganisaties van elk van de overheidslagen. Doel van de Taskforce BID is om uiteindelijk te komen tot 'verplichtende zelfregulering' voor de informatieveiligheid per overheidslaag.

DigiD, eID en Digi-kaart

Het digitale contact met de overheid moet goed beveiligd zijn. In dat verband is ook de kwaliteit van DigiD van belang. De Nationale Ombudsman (2013) concludeerde na onderzoek in december 2013 dat het vertrouwen van burgers in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid laag is, en dat een groot deel van de respondenten van dat onderzoek bezorgd is over mogelijk misbruik van zijn DigiD. De minister van BZK (2013b) werkt aan een identificatiemogelijkheid met een hoger betrouwbaarheidsniveau, in het kader van het elektronische identiteit (eID)-stelsel. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om een publiek middel (een Digi-kaart) aan burgers ter beschikking te stellen om zaken te doen met de overheid. De precieze vormgeving daarvan moet nog worden uitgewerkt.

Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI)

De overheid heeft het CMI ingesteld om burgers te begeleiden wanneer hun identiteit is misbruikt of als hun gegevens bij de overheid niet kloppen. Het CMI geeft in dat geval een analyse van de ontstane situatie en de gevolgen daarvan. Vervolgens geeft het CMI advies over de stappen die de burger moet ondernemen. Het CMI kan ook advies geven over het voorkomen van identiteitsfraude.

Het CMI kan zelf geen correcties doorvoeren en ook geen opdracht geven om een fout te (laten) herstellen bij de juiste organisaties (de bronhouders). Het nut van het CMI voor burgers die problemen ondervinden bij het corrigeren van hun gegevens, is daarmee begrensd. Wanneer een doorverwezen burger er niet in slaagt om de gegevenscorrectie te laten uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om nogmaals bij het CMI aan te kloppen. Het CMI kan dan contact opnemen met de bronhouder en daar aandringen op een goede afhandeling, maar ook dan bestaan er geen mogelijkheden om correcties af te dwingen.

2.3 Aanbevelingen

Om de bescherming van de belangen van burgers/geregistreerden bij de basisregistraties te bevorderen doen we de volgende aanbevelingen aan de minister van BZK als stelselverantwoordelijke en aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties.

- Zorg voor voorzieningen zodat burgers/geregistreerden hun gegevens in de basisregistraties eenvoudig kunnen inzien en (laten) corrigeren, waar mogelijk ook met terugwerkende kracht. Hou hierbij rekening met minder digivaardige burgers.
- Regel de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk voor het gehele stelsel en zorg voor toezicht op de handhaving daarvan. Bied geregistreerden de mogelijkheid om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd.
- Zorg voor een gezaghebbend centraal meldpunt waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale Ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale Ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.

CONCEPT

3 Basisregistraties en fraudebestrijding

3.1 Conclusies fraudebestrijding

Het stelsel van basisregistraties biedt in potentie mogelijkheden om effectief fraude te voorkomen en te bestrijden. Daartoe moet de kwaliteit en actualiteit van de gegevens in de basisregistraties van hoog niveau zijn. Voor zover (systematisch) onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties, is het beeld dat er nog belangrijke tekortkomingen zijn in de gegevenskwaliteit, vooral wat betreft de adresgegevens. Kleine foutpercentages kunnen in absolute zin tot grote aantallen fouten leiden en kleine fouten kunnen grote gevolgen hebben. Gebreken in de kwaliteit op lokaal/decentraal niveau werken door naar het overkoepelende niveau. De 'digitale eenheidsstaat' stelt daardoor extra hoge eisen op alle niveaus.
We concluderen onder andere dat begrippen niet altijd eenduidig zijn, waardoor gegevensvergelijking wordt bemoeilijkt. Verder zijn er knelpunten ten aanzien van het (her)gebruik van gegevens en de terugmelding van onjuistheden. Zonder deze knelpunten zouden fouten in de basisregistraties eerder aan het licht komen en verbeterd kunnen worden. Tot slot constateren we gebreken in audits, evaluaties en toezicht, onder andere doordat de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing blijft.

(Koppelingen van) basisregistraties en gegevensanalyse kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de fraudebestrijding. Door deze koppeling en analyse kunnen fraudesignalen aan het licht komen.
Nog niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. Er zijn wel afzonderlijke initiatieven en experimenten, maar een overkoepelende benadering ontbreekt. Deze fragmentarische aanpak maakt het lastig om te leren van de ervaringen op dit gebied. Daarbij gaat het niet alleen om de effectiviteit en efficiency van de aanpak, maar ook om kennis over eventuele schadelijke neveneffecten, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen.

EXT

Verder zijn er restricties door privacyaspecten en is de koppeling van gegevens bewerkelijk, doordat nader onderzoek naar de fraudesignalen nodig is, voordat eventueel repressief opgetreden kan worden.

3.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties

De kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties is van wezenlijk belang. In hoofdstuk 2 van dit rapport is al geïllustreerd hoe belangrijk de kwaliteit van de gegevens is vanuit het burgerperspectief, maar juist ook voor de fraudepreventie en -bestrijding is de gegevenskwaliteit essentieel. De (gegevens uit de) basisregistraties zijn namelijk de grondslag voor rechten of plichten (bijvoorbeeld kinderbijslag voor kinderen tot een bepaalde leeftijd of betaling van onroerendezaakbelasting op basis van (de waarde van) vastgoedbezit) of dienen als controlemiddel om de volledigheid/juistheid van rechten of plichten vast te stellen (bijvoorbeeld studiefinanciering voor uitwonende studenten toetsen aan de GBA-inschrijving).

Als de gegevens in de basisregistraties onvolledig, onjuist en/of niet actueel zijn, kan dat bijvoorbeeld leiden tot het onterecht toekennen van toeslagen. Omdat de gegevens in de verschillende basisregistraties een belangrijke basis vormen voor rechten en plichten, zijn deze registraties inherent kwetsbaar voor pogingen om de gegevens en daarmee de gerelateerde rechten en plichten te manipuleren. Bewust hierop aansturen om daar zelf (financieel) voordeel aan te ontlenen, is aan te merken als fraude.

De verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit van een basisregistratie ligt primair bij de bronhouder (zie bijlage 2), omdat de bronhouder moet zorgen voor een correcte verwerking van gegevensmutaties.
Ook de registratiehouder heeft een verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit, omdat de desbetreffende minister moet zorgen voor maatregelen, waaronder regelgeving en toezichtinstrumenten, om de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen.
Het is in dit verband van belang te beseffen dat de basisregistraties vooral voor gemeenten belangrijke medebewindtaken met zich meebrengen binnen het kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bijzonder aandachtspunt is dat de inzet op decentraal niveau medebepalend is voor de kwaliteit van het stelsel als geheel en dat de 'digitale eenheidsstaat' daardoor extra hoge eisen stelt op alle niveaus.

CONCEPT

In § 3.2.1 gaan we in op de (resultaten van) onderzoeken naar de kwaliteit van gegevens in de basisregistraties. Vervolgens besteden we in § 3.2.2 aandacht aan de knelpunten in de gegevenskwaliteit.

3.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties

Voor de basisregistraties GBA/BRP, NHR, BAG en BRK zijn er in opdracht van de registratie- of bronhouders onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de gegevens en/of procedures. Voor de overige vier basisregistraties hebben we geen kwaliteitsonderzoeken aangetroffen.

Hierna wordt per basisregistratie een overzicht gegeven van kwaliteitsonderzoeken en de resultaten daarvan.

GBA/BRP

Het vraagstuk van (het toezicht op) de kwaliteit van de bevolkingsadministratie speelt al vanaf de introductie van de GBA in 1994. Destijds heeft de Algemene Rekenkamer (1996) geconcludeerd dat het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te kunnen dragen, lacunes vertoont. Het gaat vooral om het toezicht op de kwaliteit en de beveiliging van de GBA-gegevens en om het voldoen van de GBA-systemen aan de ontwerpeisen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om het instrumentarium te verbeteren, hebben mede de aanzet gegeven voor een periodieke kwaliteitsaudit van de gemeentelijke systemen. Deze GBA-audits vonden ongeveer eens in de drie jaar plaats door geaccrediteerde auditinstellingen. In juli 2011 ging de vierde en laatste cyclus van GBA-audits van start. Uit een rapportage van juli 2013 over de resultaten van deze vierde cyclus GBA-audits blijkt dat van 350 van de in totaal 408 gemeenten een auditrapport is ontvangen. Van deze gemeenten kwamen er 25 (ruim 7%) in aanmerking voor een heraudit, omdat er teveel fouten aan het licht kwamen. Met de introductie van de BRP per 6 januari 2014 zijn de periodieke kwaliteitsaudits vervangen door een systeem van gemeentelijke zelfevaluaties. De periodieke audits en zelfevaluaties richten zich vooral op het voldoen aan formele voorschriften en minder op de vraag of de gegevens in de registratie overeenkomen met de realiteit, bijvoorbeeld of een ingeschrevene daadwerkelijk op het inschrijfadres woont.

De afgelopen jaren zijn in opdracht van het Ministerie van BZK verschillende onderzoeken verricht naar de kwaliteit van (de gegevens in) de GBA/BRP. Tabel 1 geeft daarvan een overzicht.

CONCEPT

Tabel 1: Uitkomsten kwaliteitsonderzoeken GBA/BRP

GBA/BRP	Uitkomsten kwaliteitsonderzoeken
Deloitte (2011)	Onderzoek onder 52 gemeenten: • Bij 97,8% van de als bewoond geregistreerde adressen komt de feitelijke bewoning overeen met de registratie. • Van de als leegstaand geregistreerde adressen, bleek in werkelijkheid niet meer dan 77,3% leegstaand.
IDManagement Centre (2012) / Considerati	• Bij naar schatting 4 à 5 % van de adressen komt de bewoning niet overeen met de vastlegging in de GBA (maatschappelijk effect onder andere: schade van jaarlijks € 55 miljoen door studenten die ten onrechte als uitwonend zijn ingeschreven). • Per 1 januari 2011 zijn ongeveer 387.000 personen als "vertrokken onbekend waarheen" (VOW) geregistreerd. Jaarlijks komen daar circa 65.000 personen bij, van wie ongeveer de helft zich later weer meldt bij een Nederlandse gemeente (maatschappelijk effect onder andere: onvindbaarheid voor schuldeisers. De schade hierdoor schat het onderzoek op € 24 miljoen per jaar).
ICTU (2013)	Dit onderzoek refereert aan de norm die de Tweede Kamer via de motie Heijnen-Bilder in 2007 heeft geformuleerd voor de gehele GBA, namelijk 99% correct. Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van adresgegevens bij 50 gemeenten: • Landelijk bleek dat bij 95% van de adressen alle personen correct zijn geregistreerd. Dit komt erop neer dat landelijk bij ongeveer 375.000 adressen fouten voorkomen (5% van in totaal 7,5 miljoen woonadressen volgens het CBS per eind 2013). • Van de personen is 97,7% correct geregistreerd. Dit komt neer op een aantal van ruim 386.000 onjuist geregistreerde personen (2,3 % van de populatie in Nederland van ongeveer 16,8 miljoen personen volgens het CBS per eind 2013). • Meer risico op incorrecte gegevens bij onder andere briefadressen (50,6% incorrect), administratieve leegstand (45,7% incorrect) en VOW-status (13,3% incorrect).

CONCEPT

NHR

Naar de kwaliteit van het NHR heeft TNS NIPO (2013) onderzoek gedaan. Dit onderzoek is het meest recente externe onderzoek naar de kwaliteit van de vermeldingen in het NHR. TNS/NIPO heeft in het onderzoek de juistheid van de gegevens (handelsnaam, activiteit, bezoekadres, postadres, telefoonnummer[10]) onderzocht door middel van telefonische interviews bij een steekproef van ongeveer 1.200 inschrijvingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de vermeldingen van de handelsnaam,

[10] Het telefoonnummer is overigens, in tegenstelling tot de overige kenmerken, geen authentiek gegeven.

activiteit, bezoekadres en postadres in ongeveer 97% van de gevallen juist, dan wel aannemelijk zijn. Met 91% correcte vermeldingen volgt het telefoonnummer op enige afstand. Als de kwaliteit van de gegevens wordt beoordeeld per inschrijving, laat het rapport een minder gunstig beeld zien. Als de gegevens handelsnaam, activiteit, bezoekadres en postadres per inschrijving gezamenlijk worden beoordeeld, blijkt dat ongeveer 89% van de inschrijvingen geen onjuiste vermeldingen bevat, 10% heeft één en 1% heeft twee onjuiste vermeldingen. Dit betekent dat bij een substantieel deel, namelijk een op de negen à tien inschrijvingen, ten minste één gegeven niet juist, dan wel niet aannemelijk is.

BAG

Op grond van de Wet BAG moet iedere Nederlandse gemeente eens in de drie jaar de BAG-administratie laten inspecteren door een geaccrediteerde, externe partij.
Het ministerie van IenM heeft samen met het BAG-Bronhouders en Afnemersoverleg (BAG-BAO) een planning opgesteld voor de periode 2012-2014. Aan het einde van kalenderjaar 2014 moeten in principe alle Nederlandse gemeenten een BAG-inspectie hebben gehad, maar door achterstanden in de planning is het niet waarschijnlijk dat eind 2014 alle gemeenten zijn onderzocht. Uit een overzicht van het Ministerie van IenM (2014) van de sinds 2012 tot maart 2014 uitgevoerde inspecties blijkt dat bij 115 van de 408 gemeenten een inspectie is uitgevoerd. De resultaten zijn in tabel 2 samengevat.

Tabel 2: Resultaten BAG-inspecties en herinspecties vanaf 2012 tot maart 2014

Inspecties / herinspecties	**Aantal**	**%**
Inspecties	115	100
• waarvan geslaagd	16	14
• waarvan niet geslaagd / nog geen herinspectie uitgevoerd	78	68
• waarvan niet geslaagd / ***herinspectie*** uitgevoerd	21	18
○ waarvan geslaagd	5	4
○ waarvan niet geslaagd	16	14

Bron: Ministerie van IenM (2014)

Uit deze resultaten blijkt dat de gemeenten veel moeite hebben om de inspectie met goed gevolg door te komen. De scores zijn vooral negatief op de onderdelen die te maken hebben met de gegevenskwaliteit (bestandscontroles en de steekproef registratie en register). De gemeenten scoren minder negatief ten aanzien van de processen en de continuïteitswaarborgen (uitwijk en back-up / herstel).

Artikel 46 van de Wet BAG legt aan de minister de verplichting op om steeds na vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De Auditdienst Rijk (ADR, 2014) heeft de opdracht ontvangen om de eerste evaluatie van de Wet BAG uit te voeren en heeft daarover eind april 2014 gerapporteerd. Het evaluatierapport van de ADR bevestigt dat de feitelijke juistheid van de gegevens in de BAG "nog niet optimaal" is. De ADR signaleert ook dat nog niet alle bestuursorganen intensief gebruik maken van de BAG, hoewel dit wettelijk wel verplicht is.

BRK

In de Kadasterwet (artikel 7u, lid 1) is vastgelegd dat eens in de drie jaar een onafhankelijke deskundige een audit moet uitvoeren op de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK. De audit moet een verklaring opleveren of is voldaan aan de normen uit het Kwaliteitshandvest van het Kadaster.

In de eerste helft van 2012 heeft Alterra (2012) in opdracht van het Kadaster een eerste externe audit uitgevoerd op de kwaliteit van de BRK. In deze audit is de controlemethodiek van het Kadaster beoordeeld; de gegevens zelf zijn volgens Alterra niet gecontroleerd. Beoordeeld is of de controlemethodiek van het Kadaster de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK met voldoende zekerheid aantoont. Het gaat daarbij om objectverwijzingen, rechtsvermeldingen, rechthebbenden, subjectgegevens, kadastrale aanduidingen, kadastrale grenzen (inclusief rijksgrens, provinciegrenzen en gemeentegrenzen) en kadastrale oppervlaktes. Wat betreft de rechten, rechthebbenden, subjectgegevens en kadastrale aanduiding is geconstateerd dat sinds de invoering van BRK controle op ingevoerde gegevens plaatsvindt. Cijfers waaruit blijkt dat alle mutaties sinds die tijd voldoen aan de norm ontbreken echter. Ook zijn er geen cijfers bekend over de kwaliteit van de gegevens vóór de invoering van de Automatische Kadastrale Registratie (AKR) en het is niet duidelijk wat de resultaten van de controles bij de invoering van AKR zijn geweest. Het Kadaster kan onvoldoende aantonen wat de kwaliteit is van de volledige sets gegevens over rechten, rechthebbenden en subjectgegevens in de AKR. De systematiek die het kadaster hanteert zorgt ervoor dat kadastrale aanduidingen niet dubbel kunnen voorkomen, maar omwisselingen van kadastrale aanduidingen waarbij perceel 1 de aanduiding van perceel 2 heeft gekregen en omgekeerd zijn wel mogelijk. Enkele bevindingen van het kwaliteitsonderzoek zijn in tabel 3 samengevat.

CONCEPT

Tabel 3: Bevindingen kwaliteitsonderzoek Kadaster (BRK)

Gegeven	Score	Oordeel
Objectverwijzingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,82% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Rechtsvermeldingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,61% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Rechthebbenden	Mutaties 2008 t/m 2011: 98,91% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Subjectgegevens	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,87% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Kadastrale oppervlakte	In 2008 voldeed 93,55% aan de norm. Mutaties 2011: 99% juist. Mutaties 1e kwartaal 2012: 98% juist.	In 2008 is niet voldaan aan de norm. Mutaties in 2011 en het 1e kwartaal van 2012 voldoen wel aan de norm.

Bron: Alterra (2012)

Alterra constateert dat met de huidige controlemethodiek de kwaliteit van kadastrale grenzen onvoldoende kan worden aangetoond.

3.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit

Als het gaat om de gegevenskwaliteit komen uit de in § 3.2.1 genoemde onderzoeken naar de basisregistraties en uit ons onderzoek de volgende knelpunten naar voren:

- gebrek aan eenduidigheid definities/begrippen;
- afhankelijkheid van opgave door geregistreerden;
- gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen;
- gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek;
- beperkt gebruik basisregistraties;
- gebreken in audits, evaluaties en toezicht.

Hierna geven we per knelpunt een toelichting.

Gebrek aan eenduidigheid definities / begrippen

De definities en de betekenissen van gegevens binnen (het stelsel van) de basisregistraties zijn niet altijd eenduidig en onderling afgestemd. Een bekend voorbeeld is het adresbegrip.[11] Dit kan onder andere leiden tot inconsistenties en complicaties bij het voorkomen en bestrijden van fraude. Zo is bijvoorbeeld voor het recht op huurtoeslag het adres volgens de BRP/GBA bepalend, maar voor de belastingheffing kan de Belastingdienst meer factoren in de beschouwing betrekken bij de bepaling wat het adres is van een belastingplichtige.

[11] Andere voorbeelden zijn de begrippen ingezetene, vestiging en inkomen.

Veel overheidsregelingen, bijvoorbeeld op het terrein van belastingen, toeslagen, uitkeringen en (lokale) heffingen, zijn afhankelijk gesteld van het al dan niet vormen van een huishouding. De inschrijving van personen op één adres is voor sommige regelingen bepalend voor het vormen van een huishouding, maar bij andere regelingen is dat niet het geval en worden andere of aanvullende criteria aangelegd. In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 hebben we ook op dit knelpunt gewezen, in het kader van de kwaliteit van contra-informatie voor de toeslagen bij de Belastingdienst.

Onderzoeksbureau Essence (2012) heeft een inventarisatie gemaakt van adresbegrippen. Deze inventarisatie laat zien dat er belangrijke semantische diversiteit in adresbegrippen bestaat binnen en tussen organisaties, waardoor procesaanpassingen of zelfs juridische aanpassingen nodig zijn om een groei in hergebruik van adresinformatie te kunnen bereiken.

Op het gebrek aan eenduidigheid van definities en begrippen komen we in § 4.3.3 terug.

Afhankelijkheid van opgave door geregistreerden
Voor de kwaliteit van de basisregistraties is de overheid voor een belangrijk deel afhankelijk van een juiste opgave door de geregistreerde. Zo is het voor de overheid bijvoorbeeld moeilijk om vast te stellen dat een persoon uitgeschreven zou moeten worden vanwege langdurig verblijf elders, als familieleden op het 'oude' adres ingeschreven blijven en ervoor zorgen dat eventuele administratieve verplichtingen worden nagekomen.

Gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen
Om de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties te bevorderen, bestaan er voor bestuursorganen onder andere regelingen voor het 'terugmelden' van (vermoedelijke) onjuistheden aan de bronhouder van een basisregistratie. Deze bronhouder kan de desbetreffende gegevens dan 'in onderzoek' plaatsen en na onderzoek zo nodig tot correctie overgaan.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er problemen bestaan bij het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo signaleert een onderzoek van Deloitte/Zenc (2011) dat een groot deel van de afnemers en bijna alle gemeenten zijn aangesloten op de terugmeldvoorziening voor de GBA, maar dat het gebruik ervan beperkt is. Naast het onderzoek van

CONCEPT

Deloitte/Zenc, hebben ook onderzoeken van IDMC/Considerati (2012) en ICTU (2013) gewezen op problemen bij (de behandeling van) terugmeldingen van (mogelijke) onjuistheden in de GBA.

De Inspectie SZW (2012) heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van terugmeldingen en correctieverzoeken binnen het SUWI-domein[12] aan de kwaliteit van gegevens. Uit het onderzoek is gebleken dat terugmeldingen en correctieverzoeken weinig worden gebruikt. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat gemeenten, UWV en SVB zich richten op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor de eigen wettelijke taak, maar dat het belang van een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens op de achtergrond staat.

Ook bij andere basisregistraties dan de GBA/BRP spelen er problemen rond het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo blijkt uit de resultaten van een onderzoek van Statisfact (2013) dat geconstateerde onjuistheden in de BAG niet altijd worden teruggemeld. Onbekendheid met de procedure en tijdgebrek worden als redenen aangevoerd om niet terug te melden. Het beeld dat bij verschillende basisregistraties het terugmelden gebrekkig functioneert, wordt ook bevestigd door een onderzoek van PBLQ/Zenc (2013).

Bij de interviews in het kader van ons onderzoek is er tot slot op gewezen dat terugmeldingen soms een beperkte waarde hebben voor de bronhouder en de afnemers. Terugmeldingen leveren bijvoorbeeld informatie op dat een bepaalde persoon ergens niet (meer) woont, maar in veel gevallen ontbreken dan gegevens over het nieuwe woonadres van deze persoon. Er is in die gevallen nader onderzoek nodig en eventueel zal VOW-uitschrijving moeten volgen.

Gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek
Gebreken in de controle van brondocumenten en/of adresonderzoeken hebben een nadelige invloed op de kwaliteit van de basisregistraties. Op dit punt constateert het onderzoek van IDMC/Considerati (2012) tussen gemeenten een grote diversiteit in aanpak en prioriteit in de bijhouding van de GBA. Dit heeft onder meer betrekking op:

- de alertheid bij nieuwe inschrijvingen en verhuizingen, door gebruik te maken van reeds bekende informatie over een adres en ondersteuning met risicoprofielen;
- de criteria bij de beoordeling van de hardheid en bruikbaarheid van een signaal of melding;

[12] SUWI: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

- de 'snelheid' waarmee gemeenten een zoekgeraakte persoon de VOW-status geven;
- de capaciteit die beschikbaar is (gesteld) om administratief adresonderzoek en huisbezoek uit te voeren en de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd;
- de mate waarin binnen- en buitengemeentelijk wordt samengewerkt.

Ook het in § 3.2.1 genoemde onderzoek van ICTU (2013) laat zien dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn en de beschikbare capaciteit bij gemeenten voor adresonderzoek beperkt is.

De invloed van gebrekkige controle op gegevensmutaties beperkt zich overigens niet alleen tot adresgegevens. Zo zijn voorbeelden bekend van onjuiste geboorteaangiften van tweelingen. Verder hebben we voorbeelden gezien dat er onvoldoende controle is op de consistentie van gegevens over 'gerelateerden' (ouders, kinderen).

"Verloren zoon"
Een vader in Bussum heeft uit belangstelling eens bekeken welke gegevens allemaal beschikbaar waren over hem op 'mijnoverheid.nl'. Tot zijn verbazing bleek bij zijn persoonsgegevens wel zijn jongste zoon vermeld, maar niet zijn andere zoon. Toen deze laatste zoon via mijnoverheid.nl zijn gegevens raadpleegde, bleken de gegevens over zijn vader wel correct geregistreerd te zijn. Kortom: de zoon had wel een vader, maar de vader had geen (oudste) zoon. Na overleg met het gemeentehuis, is de zaak rechtgezet. Daarvoor moest de vader persoonlijk aan het loket verschijnen met identificatiepapieren. Vervolgens kwam de moeder op het idee om ook maar eens haar gegevens te controleren. Ook bij haar bleek de oudste zoon niet geregistreerd te staan, maar zij was bij de oudste zoon wel als zijn moeder geregistreerd. De moeder moest zich ook persoonlijk melden bij het gemeenteloket met identiteitspapieren om deze fout te laten corrigeren. Kortom: na twee correcties is de registratie nu weer kloppend, althans voor deze familie.
Bron: melding particulier

Beperkt gebruik basisregistraties
Om het gebruik en daarmee ook de kwaliteit van de basisregistraties te bevorderen zijn er wettelijke verplichtingen om gegevens aan de basisregistraties te ontlenen en niet onnodig naar gegevens te vragen waarover de overheid al beschikt. De Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen (WEU) regelt dat bijvoorbeeld voor de organisaties in de keten werk/inkomen. Uit onderzoek dat in opdracht van de Programmaraad

CONCEPT

Stelsel van Basisregistraties (PSB), cluster Stelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT, 2013) is uitgevoerd, blijkt echter dat nog steeds in een kwart van de gevallen onnodig gegevens worden opgevraagd.

Gebreken in audits, evaluaties en toezicht

De instrumenten die ingezet worden voor de toetsing van de kwaliteit van de basisregistraties hebben beperkingen. Zo richten deze instrumenten zich vooral op de formele juistheid van de registratie (het voldoen aan regelgeving en conventies) en minder op de materiële juistheid (de overeenstemming met werkelijkheid). Een voorbeeld daarvan is de BRK, waarbij de juistheid van de registratie wordt afgemeten aan de overeenstemming met de relevante notariële akten en niet aan de realiteit. Daardoor kan het voorkomen dat personen die volgens de GBA zijn overleden, (nog) als rechthebbende zijn vermeld in de BRK. Het Kadaster werkt de BRK namelijk pas bij als een verklaring van erfrecht van een notaris wordt ontvangen. Volgens Kolkman (2012) ging het in 2010 om ruim 251.000 percelen waarbij een overleden persoon in de BRK (nog) als rechthebbende vermeld stond.

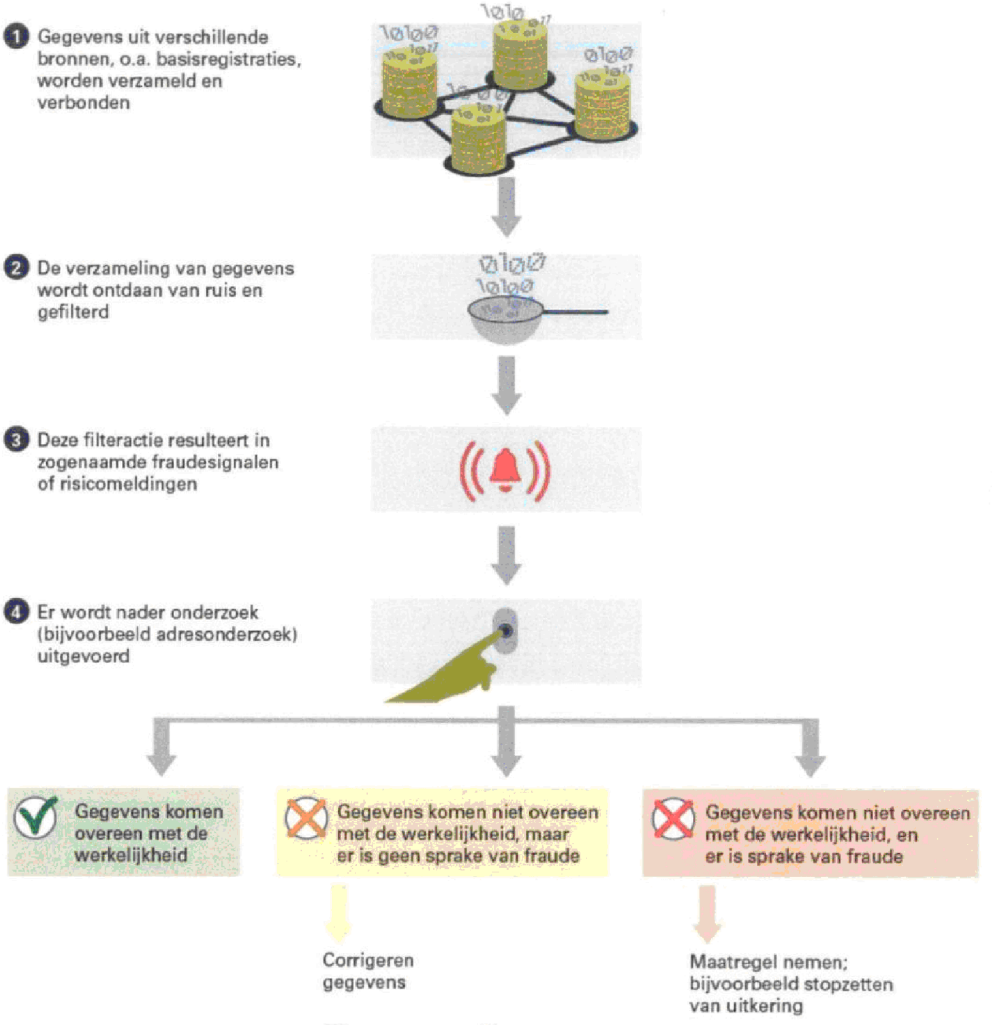
Een beperking van de kwaliteitsinstrumenten is ook dat ze zich beperken tot de gegevens in de desbetreffende basisregistratie en daarbij de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing laten. Pas recent is hier enige aandacht voor gekomen in een notitie van de Stuurgroep Werkend Stelsel van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2014). Deze notitie beschrijft een verdere uitbreiding van de kwaliteitsmeting binnen het stelsel, waarbij het de bedoeling is de consistentie tussen verschillende basisregistraties (GBA, BAG, NHR en WOZ) te beoordelen.

3.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding

Basisregistraties kunnen voor de bestrijding van fraude worden ingezet door de gegevens in basisregistraties te koppelen en te vergelijken met gegevens in andere (basis)registraties (zie figuur 3).

CONCEPT

Figuur 3: fraudebestrijding via gegevenskoppelingen en -analyses



Door de koppeling en vergelijking van gegevens kunnen inconsistenties aan het licht komen, die aanwijzingen opleveren van fraude. Bij nader onderzoek kunnen vervolgens bewijzen voor fraude worden gevonden, op basis waarvan repressief ingrijpen mogelijk is.
Deze vorm van fraudebestrijding kan uiteraard ook een preventief effect hebben door een afschrikkende werking op potentiële fraudeurs. In deze paragraaf gaan we dieper in op de mogelijkheden om fraude te bestrijden via het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties.

3.3.1 Voorbeelden van de inzet van gegevenskoppelingen en -analyse

Binnen de overheid bestaan er verschillende initiatieven om met behulp van gegevenskoppelingen en -analyses fraude te voorkomen en te bestrijden. De betrokken instanties gebruiken daarbij gegevens uit de

basisregistraties, maar vrijwel altijd aangevuld met gegevens uit andere bronnen. Deze gegevens kunnen afkomstig zijn uit andere (overheids)administraties en/of uit openbare bronnen. Hierna geven we enkele voorbeelden van dergelijke initiatieven.

Tabel 4: overzicht initiatieven gegevenskoppelingen en -analyses

Initiatief	Toelichting
Systeem Risico Indicatie (SyRI)	SyRI is een instrument waarmee gegevens kunnen worden gekoppeld ter voorkoming en bestrijding van fraude op het terrein van de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude en het niet naleven van arbeidswetten. SyRI is wettelijk verankerd in de gewijzigde wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (2013). Deze wijziging is ingegaan per 1 januari 2014. De beoogde datum van inwerkingtreding van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met de nadere uitwerking van deze wijziging is 1 juli 2014. SyRI gebruikt onder andere gegevens uit basisregistraties, zoals adresgegevens uit de BRP/GBA of kentekengegevens uit de BRV, maar ook gegevens uit andere databases of administraties. SyRI werkt met gepseudonimiseerde[13] gegevens, waardoor de gegevens niet direct herleidbaar zijn tot personen. Het is de bedoeling dat SyRI indicaties van fraude oplevert. Aan de hand van deze indicaties moet vervolgens nog een arbeidsintensief onderzoekstraject worden doorlopen om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van fraude. Er zijn (nog) geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de opbrengsten en kosten van SyRI.
Project Schoon Schip	In 2012 en 2013 hebben de Gemeente Amsterdam (2013), het UWV, de Belastingdienst en de SVB samengewerkt in het Project Schoon Schip. In het kader van dit project zijn de gegevens van personen met een Amsterdams adres in de polisadministratie van het UWV vergeleken met hun GBA-gegevens. Dit leverde in totaal 58.000 verschillen op; 2.000 daarvan zijn nader onderzocht. Tabel 4.1 geeft een beeld van de via het project Schoon Schip opgespoorde fraudegevallen.[14]

Tabel 4.1: Resultaten project Schoon Schip

Ketenpartner	Aantal dossiers geselecteerd	Aantal fraude-gevallen
Gemeenten Amsterdam - Dienst Werk en Inkomen	17	10 (uitkering stopgezet)
Gemeente Amsterdam - Dienst Wonen, Zorg en Samenleven	25	5 (woonfraude)
SVB	23	0

Bron: Amsterdam (2013)

Het project Schoon Schip heeft in totaal 7.348 uren gekost, exclusief de inzet van het UWV en de Stichting Inlichtingenbureau. Er zijn geen exacte financiële resultaten bekend van dit project, maar de projectleider heeft ons laten weten dat de baten van het project in financiële termen lager zijn dan de kosten.

[13] Pseudonimiseren houdt in dat de identificerende gegevens op een omkeerbare manier worden versleuteld, zodat na analyse een relatie met de oorspronkelijke gegevens te leggen is.

[14] Het is denkbaar dat er aanvullend op deze tabel nog (indicaties van) fraudes met huur- en kindertoeslag zijn, maar aantallen daarvan zijn niet bekend.

Initiatief	Toelichting 42
	Het project heeft de betrokken partijen wel veel inzichten opgeleverd om tot een effectieve inzet te komen van bestandsvergelijkingen op basis van basisregistraties. Zo is naar voren gekomen dat de gebruikte bestanden 'ruis' bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van schrijffouten, waardoor filtering moest plaatsvinden om bruikbare signalen te verkrijgen. Verder moesten de resultaten van de bestandsanalyse worden aangevuld met fraudesignalen op basis van gegevens over uitkeringen, toeslagen en de huur van een sociale huurwoning. Het project heeft aangetoond dat het noodzakelijk is dat professionals uiteindelijk afwegen of er sprake is van een bruikbare fraudeindicatie en of nader onderzoek gerechtvaardigd is.
Waterproof	Eind 2005 hebben gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe het project "Waterproof" uitgevoerd, in samenwerking met de SVB en de Belastingdienst. In het kader van dit project zijn alle uitkeringsgerechtigden (AOW en bijstand) in deze gemeenten gecontroleerd op fraude aan de hand van gegevens over hun waterverbruik en de watervervuilingsheffing. Volgens het persbericht van de gemeente Groningen (2007) bedroeg de totale financiële opbrengst voor de overheid in ieder geval € 7.688.163. Deze opbrengst is onder andere opgebouwd uit het beëindigen van 93 bijstandsuitkeringen door gemeenten, het beëindigen van 8 uitkeringen door de SVB en het terugvorderen van 303 ten onrechte verleende kortingen en toeslagen door de Belastingdienst. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, 2007) heeft een onderzoek naar dit project uitgevoerd en geconcludeerd dat de bestandskoppeling onrechtmatig was. Er zijn namelijk persoonsgegevens van waterbedrijven en waterschappen opgevraagd en gekoppeld aan de administraties van gemeenten, Belastingdienst en SVB, terwijl daar geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude dan wel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag. De Rechtbank Utrecht (2008) heeft echter op 9 juni 2008 geoordeeld dat een bestandskoppeling in het kader van het project Waterproof 'niet ontoelaatbaar moet worden geacht'.
Kadastercheck	In een rapport van de Inspectie SZW (2012a) is melding gemaakt van een project in de gemeente Groningen waarbij gegevens uit basisregistraties van het Kadaster zijn gekoppeld aan gegevens van het uitkeringsbestand Wet Werk en Bijstand (WWB). Dit project vond plaats in 2006 en had tot doel vermogensfraude op te sporen door te verifiëren of burgers met een bijstandsuitkering ook vastgoed bezaten. Bij 4% van het klantenbestand WWB bleek sprake van samenloop met de gegevens uit het kadaster. Bij 25% van deze signalen was op enigerlei wijze sprake van onvolkomenheden of fraude. In 2010 heeft het Groningse project opvolging gekregen door een project van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) Noord, Overijssel en Gelderland/Flevoland. Voor dit project zijn de gegevens van 119.000 WWB'ers uit 130 gemeenten gekoppeld. Hierbij zijn in totaal 7.383 gevallen van samenloop gevonden, die betrekking hadden op 3.800 unieke personen. Dat is 3% van het gekoppelde WWB bestand. De samenloopgevallen zijn voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Van 58 gemeenten is terugkoppeling ontvangen over 181 samenloopsignalen. Bij 117 van de 181 gevallen was sprake van een of andere vorm van onrechtmatigheid en 10 uitkeringen zijn beëindigd. De Inspectie SZW (2012a) heeft aangegeven dat niet duidelijk is wat de oorzaak is van de beperkte terugkoppeling.

CONCEPT

Initiatief	Toelichting 43
GBA en DigiD	De minister van VenJ (2013) heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat gegevens uit de GBA vergeleken zijn met gegevens over actief DigiD-gebruik en signalen van mogelijke fraude in de keten. Dat heeft in 6.000 gevallen geleid tot vermoedens van fraude en tot het uiteindelijk actief afsluiten van 500 DigiD's.
Digitaal Klantdossier	Het Digitaal Klantdossier (DKD) is een applicatie die gemeenten (sociale zaken en sociale diensten), SVB en UWV op structurele basis inzetten. DKD draait via de applicatie Suwinet-Inkijk op het elektronische Suwinet[15] en geeft direct toegang tot belangrijke klantgegevens. De applicatie wordt onder andere ingezet bij de beoordeling van een aanvraag voor een uitkering. Op basis van de invoer van een BSN-nummer worden gekoppelde gegevens van de burger getoond. Deze gegevens zijn onder andere afkomstig uit de BRP/GBA, BRV, NHR en BRK. Vanaf 1 juli 2013 zijn, naar aanleiding van de ervaringen van het project Schoon Schip, ook de gegevens uit de polisadministratie van het UWV (in de toekomst BLAU) aan Suwinet Inkijk toegevoegd.
Kamer van Koophandel	De Kamer van Koophandel (KvK) analyseert op structurele basis of er zich opvallende ontwikkelingen voordoen bij de bedrijven die in het NHR staan ingeschreven, bijvoorbeeld of er veel directiewisselingen zijn. De KvK geeft deze risicosignalen door aan de Belastingdienst en Dienst Justis. Zij kunnen op basis hiervan beslissen om nader onderzoek uit te voeren.
UWV en SVB	De Inspectie SZW (2012a) beschrijft enkele bestandskoppelingen die UWV en SVB toepassen. Het UWV maakt gebruik van een structurele koppeling tussen de eigen gegevens over uitkeringen en de gegevens van de Belastingdienst. De SVB beschikt over een structurele koppeling met de BRP/GBA, de Polisadministratie van het UWV en de Belastingdienst. De koppeling met de BRP/GBA maakt het mogelijk om signalen van adres- en samenlevingsfraude op te sporen. De koppeling met de Polisadministratie en de gegevens van de Belastingdienst ondersteunen het opsporen van inkomens- en vermogensfraude bij inkomensafhankelijke regelingen. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de resultaten van de structurele gegevenskoppeling tussen BRP/GBA en SVB. Tabel 4.2: Resultaten structurele gegevenskoppeling met basisregistraties **Koppeling** — SVB - BRP/GBA **Aantal signalen/ onderzoeken** — 2009: 6.239 (alleen eerste helft 2009) 2010: 10.492 **Resultaten** — AOW: 1.445 sancties, 641 terugvorderingen (€ 1.871.902) ANW: 153 sancties, 86 terugvorderingen (€ 284.673) AIO: 17 sancties, 10 terugvorderingen (€ 9.367). Bron: Inspectie SZW (2012a) Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat de resultaten niet volledig zijn toe te schrijven aan de koppeling

[15] Suwinet is de voorziening waarmee UWV, de SVB en gemeentelijke sociale diensten gegevens met elkaar uitwisselen.

Initiatief	Toelichting 44
	van bestanden. De resultaten komen ook voort uit de toepassing van steekproeven en andere signalen.
DUO	Omdat de studiefinanciering afhankelijk is van adresgegevens, voert DUO sinds 2010 op basis van risicoprofielen huisbezoeken uit om de feitelijke woonplaats van uitwonende studenten te controleren. Bij constatering dat een student niet woont op het door het In de BRP/GBA geregistreerde adres zet DUO de uitwonende toelage om in een toelage voor thuiswonende studenten en legt een boete op. In 2012 zijn afgerond 3500 huisbezoeken uitgevoerd. In circa 50% van de gevallen heeft DUO misbruik geconstateerd. Van dit aantal dient circa de helft een bezwaarschrift in.

3.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek komt naar voren dat (koppelingen van) basisregistraties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de fraudebestrijding, maar dat nog lang niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. De volgende knelpunten zijn mogelijke verklaringen voor het (nog) niet volledig benutten van de potentie van basisregistraties ten behoeve van fraudebestrijding:

- ontbreken overkoepelende benadering;
- restricties door privacyaspecten;
- bestandskoppeling is bewerkelijk proces.

Op deze knelpunten geven we hierna een toelichting.

Ontbreken overkoepelende benadering
Binnen het plan van aanpak fraudebestrijding van de Rijksoverheid (Ministerie van VenJ, 2013) hebben basisregistraties een plaats gekregen, maar het gaat vooral om afzonderlijke initiatieven die min of meer los van elkaar staan. Een overkoepelende benadering voor de inzet van basisregistraties is er niet. De fragmentarische aanpak maakt het ook lastig om te leren van praktische ervaringen ten aanzien van de inzet van gegevens uit de basisregistraties bij fraudebestrijding.

Restricties door privacyaspecten
Uit de interviews in het kader van ons onderzoek komt naar voren dat privacyaspecten soms als belemmering worden ervaren voor het (uitgebreider) toepassen van gegevenskoppelingen en -analyses. Het combineren van gegevens uit basisregistraties ten behoeve van de fraudebestrijding roept vraagstukken op over de grenzen aan de (bescherming van de) privacy. Het gaat hierbij volgens het CBP (2006) om het evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van de privacy van burgers. In de privacywetgeving zijn daarom principes, zoals doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid

CONCEPT

opgenomen om te waarborgen dat overheidsorganisaties afwegen of een (voorgenomen) bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden. Bij het criterium van doelbinding speelt een rol dat de gegevens uit de basisregistraties niet met het primaire doel zijn verzameld om fraude te bestrijden, bijvoorbeeld via gegevenskoppelingen. Als er concrete verdenkingen van fraude zijn, vormt de privacybescherming van de verdachte bij opsporingsonderzoek minder een obstakel. Buiten het kader van de opsporing kan aan privacybezwaren tegemoet worden gekomen door gegevens gepseudonimiseerd te koppelen. Daarbij speelt verder nog een rol dat bij gegevenskoppelingen en -analyses ook signalen naar boven komen over onschuldige burgers waar geen fraude aan de orde is (zogenaamde *false positives*). De overheid zal hier dus voorzichtig en zorgvuldig moeten opereren, om schadelijke neveneffecten te vermijden.

In de praktijk bestaan er onduidelijkheden over de grenzen die uit oogpunt van de privacy in acht genomen moeten worden bij het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties. Dit blijkt onder andere uit het eerdergenoemde rapport van het CBP over het project Waterproof en het latere oordeel van de rechtbank daarover. Ook nemen we waar dat organisaties geautomatiseerde bestandskoppelingen vermijden en een alternatieve manier zoeken voor het delen van mogelijke fraudesignalen. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarin professionals van ketenpartijen mondeling risicosignalen delen.

Bestandskoppeling is bewerkelijk proces

Uit experimenten met bestandskoppelingen, zoals bij het project Schoon schip (zie tabel 4), blijkt dat er meerdere bewerkingsslagen of verrijkingen noodzakelijk zijn om tot bruikbare fraudesignalen te komen. Deze aanvullende werkzaamheden zijn nodig omdat in de brongegevens 'ruis' aanwezig is. Niet alle gegevens die 'verwondering' oproepen wijzen ook daadwerkelijk op fraudegevallen. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, die deels verband houden met de kwaliteit van de gegevens (zie ook § 3.2). Dit betreft onder andere de actualiteit van de gegevens en afwijkende gegevensdefinities en grondslagen.

De bewerkelijkheid van gegevenskoppelingen en -analyses vloeit voor een ander deel voort uit het arbeidsintensieve nadere onderzoek van de signalen die uit de analyse naar voren zijn gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld adresonderzoek, waarbij ter plaatse moet worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van fraude. De Inspectie SZW (2012a) concludeert dat gemeenten signalen die voortkomen uit

CONCEPT

bestandskoppelingen niet of te laat oppakken. Ook constateert de inspectie dat organisaties zeer verschillend omgaan met de afhandeling van signalen.

3.4 Aanpak van knelpunten

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt dat verschillende betrokkenen bij de basisregistraties de knelpunten rond de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding onderkennen. In de afgelopen jaren zijn ook enkele initiatieven ontplooid om de kwaliteit op een hoger niveau te brengen. Zo heeft het Ministerie van BZK verschillende circulaires uitgebracht om te helpen bij adresonderzoek en de omgang met briefadressen en terugmeldingen (criteria voor 'gerede twijfel').
De kwaliteitsonderzoeken die in § 3.2.1 zijn behandeld, laten zien dat de kwaliteit van (de gegevens in) de basisregistraties nog lacunes vertoont. Daarom bevatten verschillende onderzoeksrapporten ook aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te verbeteren.
Onduidelijk is in hoeverre gemeenten de circulaires van BZK en de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten in praktijk brengen.

De fraude met toeslagen die in 2013 in het nieuws kwam[16], heeft nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de betekenis van de basisregistraties voor een effectieve bestrijding van fraude. Het thema van de gegevenskwaliteit van de basisregistraties is opnieuw op de agenda geplaatst en er is ook meer aandacht gekomen voor fraudebestrijding via de koppeling en analyse van gegevens in de (basis)registraties. De minister van VenJ (2013) heeft aangekondigd dat hij in 2014 in kaart wil brengen aan welke specifieke gegevensuitwisseling behoefte is en daarvoor zo nodig wettelijke maatregelen te willen treffen. Daartoe laat hij een verkenning uitvoeren naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het bredere terrein van fraudebestrijding, in plaats van de noodzakelijke maar steeds afzonderlijke wijzigingen van specifieke wetten.
Met het oog op de fraudebestrijding zijn in 2013 al enkele wetswijzigingen tot stand gekomen, waarin onder andere de mogelijkheden voor het gebruik en de uitwisseling van gegevens zijn verruimd.

- *Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens.*

[16] Uitzending van KRO Brandpunt van 21 april 2013 over fraude met toeslagen door Bulgaren.

CONCEPT

Met deze wetswijziging is onder andere een basis gelegd voor de toepassing van het instrument SyRI ten behoeve van de koppeling van gegevens op het terrein van onder andere sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen en belastingen.

- *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit)*. In deze wetswijziging is onder andere bepaald dat de Belastingdienst de uitbetaling van toeslagen kan stopzetten of aanpassen, als er gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt.[17]

De minister van VenJ (2013) heeft in december 2013 een Rijksbrede aanpak van fraude gepresenteerd. Volgens deze aanpak dienen uitvoeringsdiensten fraude te kunnen signaleren en op te sporen, onder andere door (her)gebruik van de gegevens uit de basisregistraties in de verschillende ketens en domeinen. De aanpak noemt als voorbeeld de samenwerking van gemeenten met het Kadaster door bij de aanvraag van uitkeringen te controleren welk vastgoed de persoon op naam heeft. Daarnaast zou de BAG waardevolle mogelijkheden bieden bij het uitvoeren van logische controles. Als voorbeeld wordt genoemd dat gemeenten bij inschrijving op een adres een eventueel disproportionele verhouding kunnen signaleren tussen het aantal bewoners en de oppervlakte van een pand.

Binnen de Rijksbrede fraudeaanpak heeft de verbetering van de kwaliteit van de GBA nadrukkelijk aandacht gekregen. De minister van VenJ verwijst in dit verband naar een brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën (2013) hierover. Er zou onder andere meer samenwerking zijn in de keten van afnemers van de GBA om verdachte patronen van in- en uitschrijvingen te kunnen herkennen. Er zijn risicoprofielen ontwikkeld om te gebruiken bij 6.000 extra huisbezoeken voor adrescontrole door gemeenten. Volgens de brief is er sprake van een sterke verhoging van het aantal adressen dat in onderzoek is gezet.

De Rijksbrede fraudeaanpak noemt ook de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarin Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, Gemeenten, SVB, Politie en Openbaar Ministerie samenwerken. Adresfraude is één van de thema's waar de LSI zich in 2014 op richt. Het vaststellen van adresfraude kan leiden tot correcties van heffingen van

[17] Overigens kunnen ook gegevens over medebewoning op een adres voor de Belastingdienst aanleiding zijn de uitbetaling van toeslagen stop te zetten of aan te passen.

(gemeentelijke) belastingen en van verleende toeslagen, uitkeringen en studiefinanciering. De samenwerking krijgt projectmatig vorm in zogenaamde interventieteams. Deze teams pakken adresfraude aan door kennis en informatie met elkaar te delen en samen op te trekken bij daadwerkelijk in te stellen (fysieke) controles. Daarnaast werken een aantal grote gemeenten met de Belastingdienst samen om zogenoemde risicoadressen uit te wisselen. Het gaat hierbij om adressen met vermoedelijk onjuist geregistreerde bewoning, opvallende huishoudensamenstellingen of waar opvallende geldstromen naar toe gaan.

Om fraude tegen te gaan zullen uitbetalingen van uitkeringen van het UWV of toeslagen van de Belastingdienst aan personen met een VOW-status stopgezet kunnen worden. Dit is gebaseerd op een wijziging van de Wet SUWI per 1 januari 2014 en de eerdergenoemde Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Met het invoeren van de Wet BRP is verder de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen als burgers in gebreke blijven of opzettelijk verkeerde gegevens registreren.

De Rijksbrede fraudeaanpak bevat nauwelijks maatregelen om af te dwingen dat gemeenten of andere bronhouders bij de basisregistraties hun aandeel leveren in de bevordering van de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding. In de aanpak is vermeld dat gemeenten waarover signalen bestaan dat zij hun processen onvoldoende op orde hebben, door het Ministerie van BZK actief begeleid zullen worden totdat de processen op orde zijn.

3.5 Aanbevelingen

Met het oog op de verbetering van de gegevenskwaliteit, onder andere ten behoeve van de fraudebestrijding, bevelen we de minister van BZK en de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties het volgende aan.

- Handhaaf de naleving van het verplicht (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties.
- Bevorder het terugmelden van vermoedelijke onjuistheden in de basisregistraties door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren en toe te zien op de toepassing daarvan.
- Hanteer minimumstandaarden voor invoer-/mutatiecontroles en (adres)onderzoek.

CONCEPT

- Verbeter en harmoniseer toezichtinstrumenten en kwaliteitsaudits met meer aandacht voor de samenhang binnen het stelsel.

Om de inzet van basisregistraties voor fraudebestrijding via koppeling en analyse van gegevens te bevorderen doen we de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel een overkoepelende benadering voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses, waarbij de toegevoegde waarde van deze inzet wordt afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen.
- Coördineer experimenten met gegevenskoppelingen/-analyses en evalueer de daaruit te trekken lessen alvorens instrumenten breed uit te rollen; betrek (het voorkomen van) schadelijke neveneffecten van fraudebestrijding, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen, nadrukkelijk in de overwegingen.

CONCEPT

4 Sturing en beheersing (stelsel van) basisregistraties

4.1 Conclusies *governance*

De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties laat verschillende knelpunten zien. Er is sprake van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel. Het stelsel van basisregistraties is complex en het aantal stakeholders is groot. De veelheid aan belangen maakt het lastig om samenhang te creëren en om slagvaardig en effectief te opereren. De minister van BZK heeft een coördinerende rol, maar die is niet verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister is daardoor beperkt. Er zijn in verschillende adviesrapporten voorstellen voor versterking van de *governance* gedaan, maar nog onduidelijk is of en hoe die geïmplementeerd zullen worden.

Wat betreft de inhoudelijke samenhang van het stelsel concluderen we dat de afbakening van het stelsel, mede door de wordingsgeschiedenis ervan, enigszins willekeurig is. De bijdrage van de 'stelselvoorzieningen', die zijn bedoeld om de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties te bevorderen, is vooralsnog beperkt. De harmonisatie van gegevensdefinities en begrippen (ook in wet- en regelgeving) krijgt nog weinig gerichte aandacht. Dit heeft onder andere een negatieve invloed op de mogelijkheden van fraudebestrijding en op de efficiency van de basisregistraties.

Op het punt van de financiering van de basisregistraties concluderen we dat een helder inzicht in de kosten en baten ontbreekt. Bovendien zijn de kosten en baten van de basisregistraties niet evenwichtig over de verschillende stakeholders verdeeld. Dit vormt een hindernis voor de verdere ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit de basisregistraties, werpt drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens. Ook worden daardoor de mogelijkheden beperkt om gegevens uit basisregistraties als open data ter beschikking te stellen. De wijze van financiering van de basisregistraties is de afgelopen jaren veelvuldig in

CONCEPT

discussie geweest, maar er zijn nog geen concrete besluiten genomen over de inrichting van een eenduidig financieringsmodel.

4.2 Regie en doorzettingsmacht

Voor de effectiviteit en kwaliteit van de basisregistraties is de governancestructuur voor het stelsel van basisregistraties van groot belang. In deze paragraaf zullen we achtereenvolgens ingaan op de huidige governancestructuur van het stelsel, op de gesignaleerde knelpunten en op de aanpak daarvan.

4.2.1 Huidige governancestructuur

Volgens de Visie op het stelsel van basisregistraties (BZK 2010a) is de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke basisregistraties ligt echter bij vijf verschillende ministers op grond van specifieke wetgeving per basisregistratie (zie hiervoor ook § 1.1 en bijlage 2).

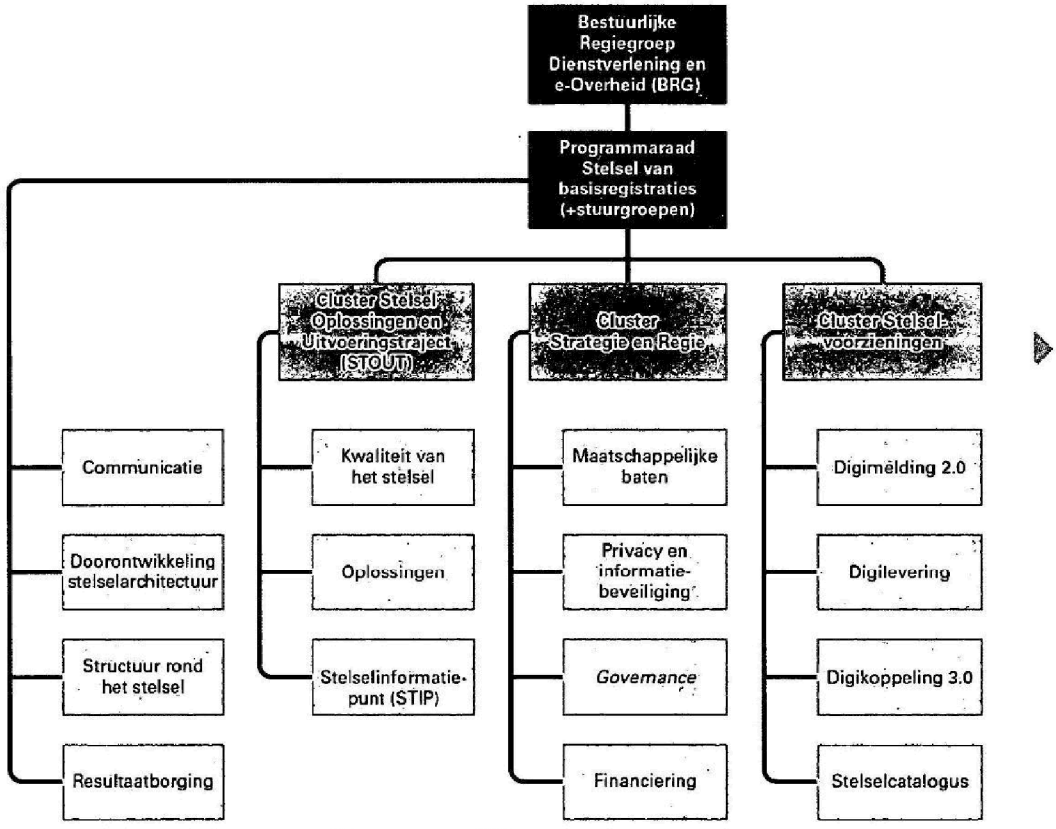
De *governance* van het stelsel van de basisregistraties maakt onderdeel uit van de overheidsbrede implementatieagenda van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP). Voor de aansturing van dit programma heeft de minister van BZK (2011) de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid (BRG) ingesteld. De BRG bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries, overheidskoepelorganisaties en grote uitvoeringsorganisaties.[18]

Onder de BRG fungeert de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB). In deze programmaraad zijn zes departementen, de medeoverheden en de belangrijkste uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd. De PSB is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer, de implementatie en het gebruik van een 'werkend stelsel' van basisregistraties. De PSB en enkele daaronder vallende stuurgroepen

[18] In de BRG zijn vertegenwoordigd de Ministeries van BZK, EZ, IenM en VenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, het Waterschapshuis en een afvaardiging van de Manifestgroep. In de Manifestgroep zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: Belastingdienst, CBS, Centraal Administratiekantoor (CAK), Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), College voor Zorgverzekeringen (CVZ), CJIB, Dienst Justis, DUO, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Kadaster, Kamer van Koophandel (KvK), Rijksdienst Wegverkeer (RDW), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), SVB en UWV.

treden op als opdrachtgever voor enkele (clusters van) projecten die het werkend stelsel moeten gaan realiseren. Figuur 4 geeft hiervan een overzicht.

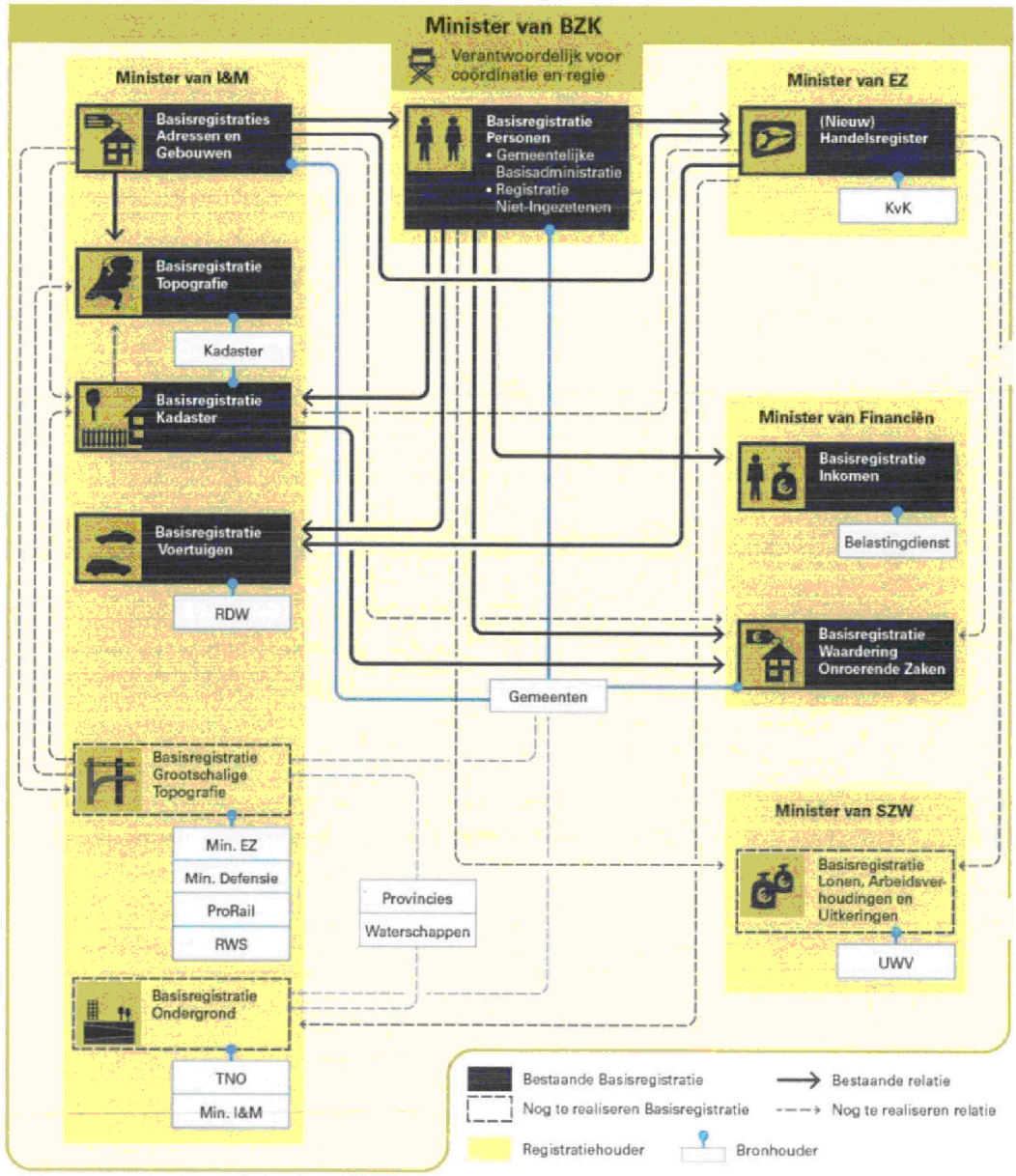
Figuur 4: Overzicht programmabesturing stelsel van basisregistraties



Het programma i-NUP loopt door tot eind 2014 en wordt dan beëindigd. Hoe de aansturing van (de doorontwikkeling van) het stelsel van basisregistraties daarna vorm krijgt, is nog onbekend.

Figuur 5 geeft een overkoepelend beeld van de basisregistraties en van de registratiehouders en bronhouders. Deze figuur illustreert de complexiteit van de huidige governancestructuur van (het stelsel van) de basisregistraties.

Figuur 5: Registratiehouders en bronhouders basisregistraties



4.2.2 Knelpunten in de governancestructuur

De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen over onderzoeken naar de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Dit betreft onder andere rapportages in het kader van

het project SGO-3 (2013)[19] en het advies van ABDTOPConsult (2014) over de 'generieke digitale infrastructuur', waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

In een tussenrapportage over de stand van zaken van project SGO-3 (2013) zijn enkele belemmeringen samengevat die de ontwikkeling van het stelsel in de weg staan.

1. Het belang van de basisregistraties wordt onvoldoende herkend door politiek, burgers en bedrijven.
2. Verkokerde aansturing en financiering belemmeren de ontwikkeling van het stelsel.
3. De bestuurlijke en ambtelijke drukte rond het stelsel is te groot.
4. Het gebruik van het stelsel door uitvoeringsorganisaties is nog niet optimaal.
5. Burgers en bedrijven hebben onvoldoende mogelijkheden hun gegevens in te zien.
6. Gegevensuitwisseling wordt belemmerd omdat de wetgeving m.b.t. het gebruik van persoonsgegevens niet eenduidig en hanteerbaar is voor de uitvoering.
7. Hergebruik wordt belemmerd door verschillende interpretaties van begrippen in wet- en regelgeving.
8. Open data beleid en de uitwisseling van gegevens met private partijen ondervinden belemmeringen.

Ook in het advies van ABDTOPConsult (2014) zijn knelpunten opgesomd in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Samengevat gaat het om de volgende knelpunten:

- Er is te weinig (overall) regie/sturing op de samenhang binnen het stelsel, zowel op het centrale niveau als op sectorale niveaus. Daardoor ontstaat op onderdelen meervoudige sturing en een versnipperde aanpak, met inconsistenties tot gevolg (aangeduid als "pupillenvoetbal").
- Sturing is onvoldoende systematisch en verzandt in vrijblijvendheid.
- De aansluiting op de budgetcyclus is te zwak en er is te weinig oog voor het gegeven dat kosten vaak op een andere plek vallen dan de baten die ertegenover staan. Er ontstaan budgettaire gaten die met noodverbanden worden gedicht.
- Het beeld is dat van een typisch Nederlandse polderaanpak, die echter in veel opzichten "te zompig" is geworden om nog slagvaardig en effectief te kunnen opereren.

[19] Dit betreft een project in opdracht van het SGO om te verkennen hoe uitvoeringsorganisaties bij het Rijk kosten kunnen reduceren door het gebruik van basisregistraties.

CONCEPT

Volgens het rapport van ABDTOPConsult wordt de algemene diagnose breed gedeeld. Vrij algemeen is ook de notie dat beleidsmakers zich nog onvoldoende bewust zijn hoe ingrijpend de risico's (in termen van geld, mensen en beleidsmatig) zijn voor onder andere dienstverlening, uitvoerbaarheid, continuïteit en beveiliging.

De knelpunten in de *governance* van het stelsel van de basisregistraties die zijn genoemd in de rapportages van SGO-3 en ABDTOPConsult, zijn in vergelijkbare vorm ook tijdens (de interviews in het kader van) ons onderzoek naar voren gekomen (zie ook de hoofdstukken 2 en 3). Deze knelpunten wijzen op problemen rond de besluitvaardigheid en doorzettingsmacht binnen het stelsel. Daarbij speelt een rol dat de minister van BZK een coördinerende rol heeft die niet is verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister is daardoor beperkt en in de praktijk bestaat er een afhankelijkheid van de medewerking van de andere betrokken partijen. In opdracht van het Ministerie van BZK[20] is onderzoek gedaan naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat er een gebrek aan regie wordt ervaren, die zich uit in onvoldoende doorzettingsmacht en een gebrek aan besturing. In het onderzoek wordt geconstateerd dat een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties de kracht heeft om op wettelijk niveau generieke bepalingen vast te leggen. Specifieke elementen per basisregistratie kunnen in afzonderlijke wetten per basisregistratie geregeld (blijven) worden.

Wij constateren dat de knelpunten binnen het stelsel voor een deel zijn te verklaren door het gegeven dat elke basisregistratie een eigen wordingsgeschiedenis en kring van *stakeholders* heeft. Pas na verloop van tijd is er meer aandacht gekomen voor het voeren van regie over de ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Inmiddels is de verwevenheid van de basisregistraties toegenomen, waardoor de knelpunten in het stelsel zich nadrukkelijker manifesteren.

4.2.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur

Om de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties aan te pakken, doen zowel het project SGO-3 (2013) als ABDTOPConsult (2014) verschillende aanbevelingen.

De aanbevelingen vanuit het project SGO-3 richten zich op vereenvoudiging en op kwaliteitsverbetering van het stelsel. Voorgesteld

[20] [redacted] (2013)

wordt om terug te gaan naar het oorspronkelijke doel en te concentreren op de kern van het stelsel. Daarbij zouden de 'contextneutrale gegevens'[21] centraal gesteld moeten worden. Om de koppelingen tussen de basisregistraties overzichtelijk te houden, beveelt SGO-3 een alternatief ('rotonde') concept aan. Aanbevolen wordt verder om het inzage- en correctierecht van de burger te verruimen, de mogelijkheid te creëren om gegevens ook ambtshalve bij te werken en hanteerbare terugmeldvoorzieningen te implementeren.
Volgens het project SGO-3 zou een proces gestart moeten worden om te komen tot een inspirerend toekomstbeeld en tot een integrale financiële sturing. Gemaakte afspraken zouden in wetgeving verankerd moeten worden.

Het advies van ABDTOPConsult (2014) doet onder andere de volgende aanbevelingen voor de besturing van de generieke digitale infrastructuur, waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

- Richt een kleine maar betekenisvolle en kwalitatief hoogwaardige centrale regie-eenheid in. Daarbij is het advies om voor een vrij zware vormgeving/ophanging te kiezen (aangeduid als het model van een "Nationaal Coördinator Informatievoorziening"). De regie-eenheid moet de bestaande vrijblijvendheid elimineren.
- Zorg ook voor een strakkere regie in de beleidssectoren en in alle lagen van medeoverheden.
- Werk vanuit een visie ("een stip op de horizon"), die gedeeld wordt door alle betrokken partijen.
- Hanteer systematisch instrumenten, zoals portfoliomanagement en *business cases*, om tot een geordende en samenhangende aanpak te komen.
- Wijs Logius aan als de organisatie waar alle onderdelen van de generieke digitale infrastructuur worden beheerd, behalve de afzonderlijke basisregistraties zelf.
- Zet intensief in op standaardisatie en harmonisatie.
- Creëer een wettelijke basis om onder andere bestuurlijke bevoegdheden, rechten en plichten van burgers en privacyaspecten te regelen.

Wat betreft de bekostiging van het stelsel komt het rapport niet tot een algemeen geldend financieringsarrangement. Wel wordt aanbevolen het financieringsarrangement "aan de voorkant" te regelen, inclusief afspraken over het dragen van eventuele budgettaire risico's.

[21] Daarmee worden algemene gegevens bedoeld, waarvan de betekenis niet beperkt is tot een bepaalde sector.

CONCEPT

Met een brief van 28 mei 2014 heeft de minister van BZK (2014c) het adviesrapport van ABDTOPConsult aangeboden aan de Tweede Kamer. De minister meldt in deze brief dat het advies om een overheidsbrede regisseur te benoemen door het kabinet is overgenomen en dat deze [redacted] is benoemd voor een periode van vier jaar met ingang van 1 augustus 2014. Of en hoe de aanbevelingen voor de aanpak van de governancestructuur zullen worden opgevolgd, is nog niet helder. 57

4.3 Harmonisatie en samenhang

Volgens BZK (2010a) ligt de toegevoegde waarde van het stelsel van basisregistraties niet alleen in de registraties zelf, maar vooral in hun onderlinge samenhang. Een samenhangend stelsel bestaat uit registraties, stelselvoorzieningen en gegevensbegrippen die optimaal op elkaar aansluiten. Dat vergemakkelijkt namelijk het uitwisselen van gegevens binnen het stelsel. Hierdoor kunnen de gegevens effectiever worden ingezet bij fraudebestrijding en hoeven burgers niet meerdere keren dezelfde gegevens aan overheden te verstrekken.

4.3.1 Afbakening stelsel

De individuele basisregistraties die deel uitmaken van het stelsel, hebben een eigen ontstaansgeschiedenis, eigen context en eigen oorspronkelijke doelstellingen. Pas in de loop der tijd ontstonden ideeën om bestaande geautomatiseerde overheidsregistraties met elkaar te verbinden en nieuwe registraties met authentieke gegevens te introduceren. Begin deze eeuw is daartoe het programma Stroomlijning Basisgegevens gestart met als doel een belangrijke impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van basisregistraties. De kern van het te ontwikkelen stelsel van authentieke registraties zou worden gevormd door zes clusters van (identificerende) gegevens: personen, adressen, kaart, bedrijven, gebouwen en percelen ([redacted] 2003).

Uit (de interviews tijdens) ons onderzoek komt naar dat voor velen niet duidelijk is waarom uiteindelijk is gekozen voor de huidige verzameling van basisregistraties. Het beeld is dat het huidige stelsel enigszins willekeurig en organisch is ontstaan. Sommige registraties maken geen onderdeel uit van het stelsel, terwijl dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld de registraties van rijbewijzen, zorgverzekerden of testamenten). Daar staat tegenover dat het aantal en de omvang van de basisregistraties ook

CONCEPT

beperkter zouden kunnen zijn, als niet verder was gegaan dan de oorspronkelijke kern van het stelsel. De Taskforce SGO-3 (2013) adviseert in haar rapportage dat het huidige concept van het stelsel herijkt zou moeten worden. Het stelsel zou zich volgens de taskforce slechts moeten concentreren op de identificerende en authentieke gegevens en geen contextspecifieke gegevens moeten bevatten.
We constateren dat op dit punt nog geen heldere keuzes zijn gemaakt.

4.3.2 Stelselvoorzieningen

Het stelsel van basisregistraties omvat, naast de basisregistraties zelf, ook enkele stelselvoorzieningen ter ondersteuning van de uitwisseling en ontsluiting van gegevens uit de basisregistraties (zie bijlage 2). Een belangrijke reden om deze voorzieningen te ontwikkelen en centraal door Logius te laten beheren is dat hiermee kan worden voorkomen dat voor de verschillende basisregistraties en afnemers afzonderlijke voorzieningen worden ontwikkeld (PWC, 2010).
Het Ministerie van BZK (2010) heeft in het i-NUP vastgelegd dat de stelselvoorzieningen vanaf 2013 bruikbaar moeten zijn. De gemeenten hebben zich verplicht om medio 2015 gebruik te maken van de stelselvoorzieningen voor in elk geval de basisregistraties BAG, GBA en NHR.

Wij hebben vastgesteld dat begin 2014 nog niet alle stelselvoorzieningen bruikbaar zijn voor afnemers. Zo bleken de eerste versies van de stelselvoorzieningen Digimelding en DigiLevering niet te voldoen aan de eisen van afnemers (Programmabureau i-NUP, 2013). Hierdoor blijft het gebruik van deze voorzieningen achter bij de verwachtingen en is de betekenis van de stelselvoorzieningen voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties nog beperkt.

4.3.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen

Het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde gegevensbegrippen binnen het gehele stelsel van basisregistraties (harmonisatie) is van groot belang om gegevenskoppeling en hergebruik van gegevens te vergemakkelijken.

Doordat iedere basisregistratie zijn eigen ontstaansgeschiedenis en oorspronkelijk beleidsdoelen heeft, worden er in het huidige stelsel verschillende definities gehanteerd voor gelijksoortige begrippen en is er geen eenduidige semantiek.

CONCEPT

Binnen het stelsel van basisregistraties is er geen overkoepelend gegevensmodel en bestaan er geen concrete initiatieven om te werken aan verdergaande harmonisatie van begrippen. Wel zijn er pogingen om op een andere wijze het toepassen van gegevenskoppelingen en het hergebruik van gegevens te stimuleren. Zo moet de stelselvoorziening 'Stelselcatalogus' (potentiële) afnemers ondersteunen bij het bepalen welke gegevens (her)bruikbaar zijn voor hun eigen werkprocessen. Daarnaast moet de Stelselcatalogus zichtbaar maken waar er ruimte is voor harmonisatie van gegevensbegrippen. Vanaf 2007 is de Stelselcatalogus in gebruik, maar de eerste jaren was het aantal gegevensbegrippen dat werd getoond beperkt. In 2013 is daarom de aanpak gewijzigd, waardoor het aantal aangeboden en getoonde gegevensbegrippen sterk is gestegen.

4.3.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving

Harmonisatie van gegevens uit de basisregistraties kan niet los worden gezien van de wet- en regelgeving, waarin de definities van gegevens en begrippen zijn verankerd. Het streven is om in (nieuwe) wet- en regelgeving waar mogelijk aan te haken bij de gegevensbegrippen in de basisregistraties. De SVB gebruikt bijvoorbeeld gegevens uit de BRI om te bepalen of een burger recht heeft op een inkomensafhankelijke regeling. Een onderlinge afstemming en harmonisatie van gegevensbegrippen zal doorgaans tot aanpassingen in wet- en regeling moeten leiden. Daarbij moet worden afgewogen welke consequenties veranderingen van gegevensbegrippen hebben voor rechten en plichten die daarop in wet- en regelgeving zijn gebaseerd, inclusief de effecten op gerelateerde regelingen.

In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst (CRD-12) is geconstateerd dat bepalingen uit regelingen nog onvoldoende aansluiten op begrippen en gegevens die vanuit basisregistraties beschikbaar zijn (PBLQ, 2014). De SVB moet bijvoorbeeld voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende inkomensvoorziening (AIO) gegevens uit de Polisadministratie en de BRI opvragen en bewerken, omdat het inkomensbegrip voor de AIO anders is dan het inkomensbegrip in de BRI. Het zou eenvoudiger en goedkoper zijn wanneer in de wet uitgegaan wordt van begrippen die zonder bewerkingsslagen afgeleid kunnen worden uit een basisregistratie (PBLQ, 2014).

Om te voorkomen dat er bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving onnodig nieuwe gegevensbegrippen worden geïntroduceerd, heeft de

CONCEPT

Rijksoverheid enkele maatregelen getroffen. In het Integraal Afwegingskader voor nieuw beleid en regelgeving (IAK) en in aanwijzing 161 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat er zoveel mogelijk aan moet worden gesloten bij definities in de basisregistraties. Zolang die onderling nog niet geharmoniseerd zijn, wordt hiermee echter hooguit voorkomen dat nieuwe complicaties worden geïntroduceerd.

4.4 Financiering

De wijze van financiering van (het stelsel van) de basisregistraties heeft op zichzelf een belangrijke invloed op het realiseren van de baten van het stelsel. Als eenduidige en duurzame afspraken ontbreken over de verdeling van de kosten en de dekking daarvan, treden financiële belemmeringen op voor het (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties en voor de verbetering van de kwaliteit van de registers. Dat heeft vervolgens een negatieve uitwerking op het voorkomen van problemen voor burgers en op de bijdrage van de basisregistraties aan het voorkomen en bestrijden van fraude.
In deze paragraaf belichten we de invloed van de financiering op (de knelpunten in) de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Daarbij besteden we aandacht aan het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties en aan de wijze van financiering daarvan.

4.4.1 Inzicht in kosten en baten

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties beperkt is. Hoewel de afgelopen jaren verschillende adviezen zijn uitgebracht over de financiering van de basisregistraties, heeft dit geen helder en compleet beeld opgeleverd van de kosten en baten. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat vele verschillende *stakeholders* vanuit hun eigen autonomie, rollen en belangen betrokken zijn bij de basisregistraties. Daardoor is het moeilijk een overzicht te krijgen van de verschillende kostencomponenten. Afspraken over een eenduidige kostenregistratie ontbreken en tijdens de interviews in het kader van ons onderzoek is gesignaleerd dat sommige partijen strategisch gedrag vertonen door niet transparant te zijn over de kosten en/of de baten van de basisregistraties. Ten behoeve van enkele adviesrapporten zijn wel pogingen ondernomen om de kosten van de basisregistraties in kaart te brengen, maar verschillende *stakeholders* zijn niet in staat of bereid geweest deze kostengegevens sluitend te valideren.

CONCEPT

Bij de baten speelt een rol dat een deel daarvan niet of nauwelijks in financiële termen is uit te drukken, bijvoorbeeld de baten van een verbeterde dienstverlening voor de burger. Voor verschillende basisregistraties zijn er in het verleden (maatschappelijke) kosten-/batenanalyses opgesteld, maar deze analyses zijn inmiddels gedateerd. Actuele kosten-/batenanalyses ontbreken, waardoor kostenbeheersing en batenmanagement lastig is. Mede met het oog daarop formuleert de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013), die o.a. met voorstellen moest komen voor de financiering van het stelsel van basisregistraties, ook kwaliteitseisen voor in de toekomst op te stellen overheidsbrede *business cases*.

Om toch enige indicatie te kunnen geven van het financieel belang van de basisregistraties, hebben we een overzicht opgesteld van de bedragen voor (het stelsel van) de basisregistraties, die de Interdepartementale projectgroep DiFi heeft weten te vinden in de begrotingen over 2014 van de ministeries (inclusief agentschappen) en de zbo's, zoals de RDW en het Kadaster. Voor zover mogelijk is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de bedragen die voor 2014 zijn begroot voor beheer/exploitatie en (door)ontwikkeling (zie tabel 5).

Tabel 5: Kosten stelsel van basisregistraties op basis van begrotingen ministeries en zbo's

Bedragen x € 1.000		2014		
		beheer/exploitatie	(door)ontwikkeling	totaal
GBA	BZK	18.500	1.305	19.805
RNI	BZK	7.300		7.300
BRI	FIN	2.300		2.300
WOZ	FIN	1.140	1.060	2.200
NHR	EZ	112.840	4.055	116.895
BRO	EZ		3.000	3.000
BRK, BAG, BRT, BGT	IenM	36.541		36.541
BRK (Kadaster)		158.800		158.800
BAG (Kadaster)		2.100	900	3.000
BRT (Kadaster)		3.700	2.000	5.700
BGT (Kadaster)			6.060	6.060
BRV	IenM	10.415		10.415
BLAU / Polisadministratie UWV	SZW	38.900	3.000	41.900
Stelselvoorzieningen	BZK	6.120	2.855	8.975
		398.656	**24.235**	**422.891**

Bron: Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Tabel 5 vermeldt ook de kosten over 2014 van de polisadministratie van het UWV, omdat deze polisadministratie de kern zal vormen van de nog

niet ingevoerde basisregistratie BLAU. Uit de tabel blijkt dat ministeries en zbo's in 2014 bijna € 400 miljoen hebben begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door)ontwikkeling, zodat het totaalbedrag voor 2014 op bijna € 423 miljoen uitkomt. De Interdepartementale projectgroep DiFi komt echter ook tot de bevinding dat de begrotingen enkele (mogelijke) kostenposten en risico's buiten beschouwing laat. Zo levert de introductie van de Europese richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie het risico van inkomstenderving op, waarmee nog onvoldoende rekening is gehouden. In totaal raamt de projectgroep voor de basisregistraties ruim € 61 miljoen aan risico's en overige kosten die niet in de begroting of tarieven voor 2014 zijn voorzien. Dit bedrag loopt volgens de projectgroep op tot ruim € 73 miljoen in 2018.
In tabel 5 ontbreken eveneens de kosten voor de gemeenten als bronhouder van enkele basisregistraties en de kosten voor de afnemers van gegevens uit de basisregistraties. De tabel geeft dus in ieder geval geen volledig beeld van de totale begrote kosten van (het stelsel van) de basisregistraties over 2014. In bijlage 3 hebben we per basisregistratie een factsheet opgenomen om meer informatie te geven over de kosten en de kostendekking voor verschillende *stakeholders*. Uit deze *factsheets* blijkt dat de jaarlijkse kosten voor de gemeenten als bronhouders voor de BRP/GBA, BAG en topografische basisregistraties volgens globale ramingen € 184 miljoen bedragen.

4.4.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties

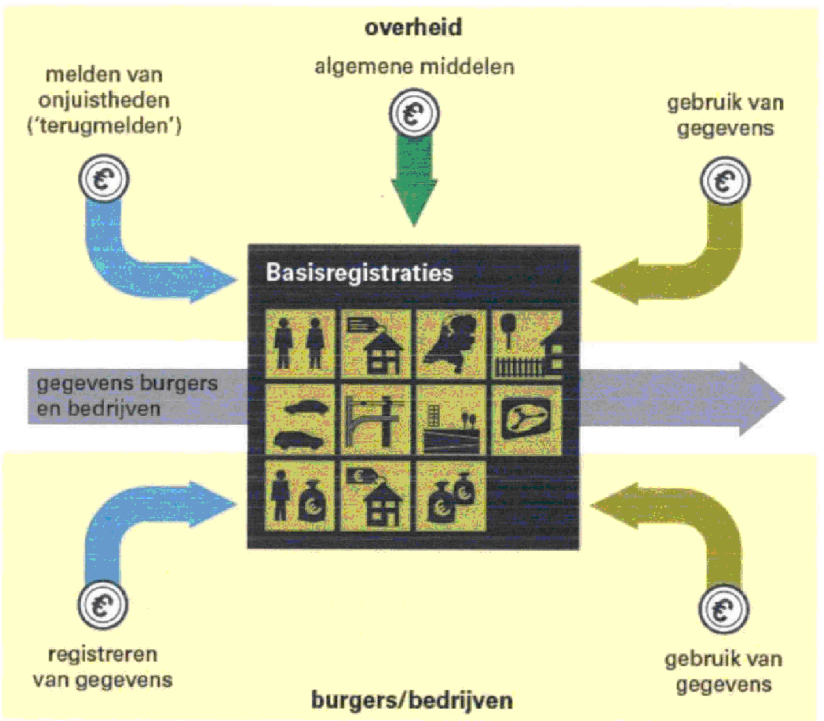
De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten en adviezen uitgebracht over de financiering van (het stelsel van) de basisregistraties, maar dit heeft nog niet geleid tot de inrichting van een duurzaam financieringsmodel.

In het rapport "Wie van de drie?", dat in opdracht van de PSB (2011) is opgesteld, wordt vastgesteld dat het overheidsbrede gebruik van de basisregistraties, mede door de complexiteit van het toepassen van verschillende financieringsmodellen, achter blijft bij de verwachtingen. Volgens het onderzoeksrapport vormt de financiering een obstakel voor (her)gebruik en verbetering van de kwaliteit van de registers.

Het rapport brengt de verschillende (mogelijke) financieringsstromen als volgt in kaart (zie figuur 6).

CONCEPT

Figuur 6: (mogelijke) financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

Figuur 6 laat zien dat de basisregistraties op verschillende manieren gefinancierd kunnen worden. De financiering kan plaatsvinden vanuit de algemene middelen (inputfinanciering) en/of door tarifering van registraties, terugmeldingen en/of verstrekkingen aan de overheid of de private sector.

Het rapport behandelt vervolgens de *incentives* binnen het stelsel om de kwaliteit van de informatie te vergroten en om drempels voor het delen van informatie binnen en buiten de overheid weg te nemen. Heffingen op terugmeldingen werken belemmerend voor de kwaliteitsverbetering van het stelsel en vallen volgens het rapport af als reële financieringsvariant. Ook het rekenen van tarieven aan afnemers van informatie is niet bevorderlijk voor de doelstellingen van het stelsel, omdat het drempels opwerpt voor gebruik. Dergelijke drempels zouden potentiële gebruikers naar bronnen drijven die de kwaliteit van de dienstverlening ondermijnen.

Wij merken hierbij op dat het tariferen van gegevensverstrekkingen aan afnemers ook de mogelijkheden beperkt om gegevens van basisregistraties als open data te raadplegen. Ruimere beschikbaarheid van gegevens uit de basisregistraties als open data maakt deze gegevens breder toetsbaar, waardoor de gegevenskwaliteit kan toenemen. Bij de BRP en BRI is beschikbaarstelling als open data vanwege

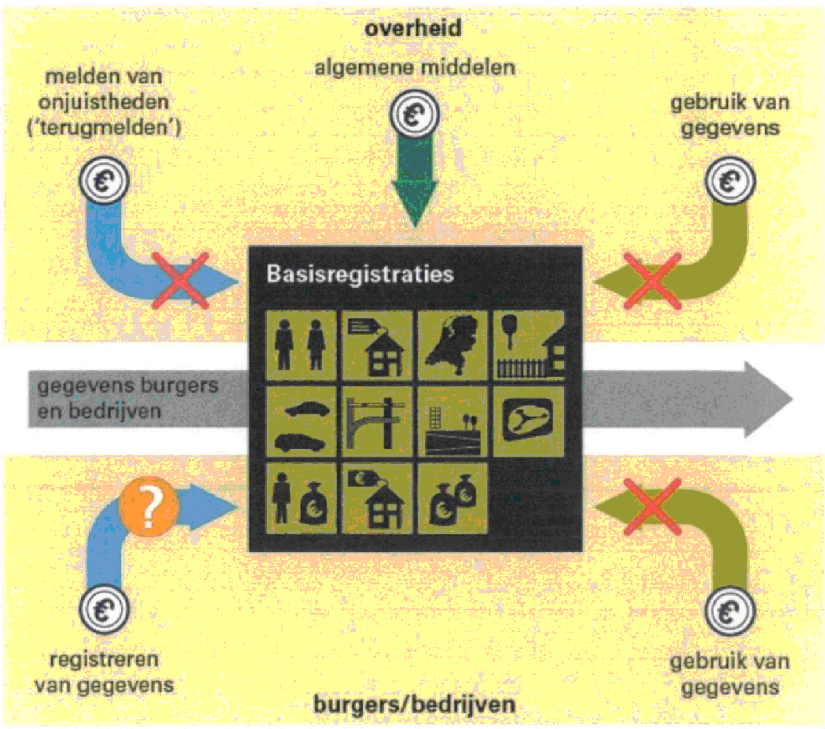
privacybezwaren uiteraard niet mogelijk, maar bij onder andere de BRK, BRV, WOZ en BRV zijn er wel toepassingsmogelijkheden.

Het rapport "Wie van de drie?" bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomstige financiering van het stelsel van basisregistraties.

- Bouw de financiering uit heffingen over terugmeldingen volledig af.
- Belast initiële registratieactiviteiten zo min mogelijk. Als deze variant toch wordt toegepast, dient er een duidelijke relatie te zijn tussen de kosten en de heffing en tussen de heffing en het exclusieve profijt voor de geregistreerden.
- Bouw het rekenen van tarieven over verstrekkingen binnen de overheid volledig af. Ook ten aanzien van verstrekkingen buiten de overheid is het aan te bevelen om deze volledig af te bouwen.
- Hou de financiering van de registraties en voorzieningen simpel door deze waar mogelijk direct vanuit de Rijksbegroting te laten plaatsvinden (inputfinanciering).

Voor het overzicht van de mogelijke financieringsvarianten leidt dit tot het volgende beeld (zie figuur 7).

Figuur 7: Advies financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

Mede op basis van het externe advies 'Wie van de Drie' heeft de PSB ten behoeve van de BRG in november 2011 twee 'eindbeelden' geschetst. In het eerste eindbeeld bestaan geen financiële drempels meer voor gebruik van het stelsel binnen de overheid, doordat inputfinanciering wordt toegepast en geen tarieven worden berekend voor de gegevensverstrekking uit basisregistraties. In het tweede eindbeeld is ook het gebruik buiten de overheid ontdaan van financiële drempels. Het dagelijks bestuur van de BRG heeft daarop in maart 2012 aan de PSB de opdracht gegeven een impactanalyse uit te voeren met het doel om vóór het einde van 2012 een definitieve beslissing te nemen over een transitie naar het eerste eindbeeld. Enkele belangrijke conclusies van deze impactanalyse zijn:

- De financiële risico's die optreden bij het nastreven van het gewenste eerste eindbeeld zijn beheersbaar. Er zijn kostenreducties mogelijk, omdat de noodzaak van het factureren voor gegevensgebruik vervalt.
- Combinatie van inputfinanciering met tarieven voor gegevensverstrekking aan private afnemers kan leiden tot knelpunten, doordat mogelijk "weglekeffecten" optreden door hergebruik binnen en buiten de overheid.
- Kosten en baten van het stelsel vallen op verschillende plekken. Baten veranderen niet door de wijze van financiering. Stroomlijning van de financiering zorgt er voor dat de potentiële baten ook gerealiseerd kunnen worden.

Naar aanleiding van de impactanalyse zijn regelingen tot stand gebracht om geen tarieven meer in rekening te brengen bij verstrekkingen van gegevens binnen de overheid.

Na het verschijnen van de Impactanalyse heeft de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) de opdracht gekregen om voorstellen te formuleren voor een overheidsbrede financiering van de 'digitale basisinfrastructuur van de e-overheid'. Tot deze digitale basisinfrastructuur behoort het stelsel van basisregistraties, maar ook een aantal andere instrumenten, waaronder DigiD. De projectgroep signaleert enkele problemen rond de financiering, waaronder tekortschietende budgetten voor vernieuwing van afgeschreven componenten en doorontwikkeling.
De interdepartementale projectgroep DiFi doet een aantal voorstellen in de vorm van een afwegingskader om tot een eenduidige aanpak van de financiering van de digitale basisinfrastructuur te komen. Concrete besluiten over de inrichting van een financieringsmodel voor (het stelsel van) de basisregistraties zijn echter (nog) niet genomen.

CONCEPT

4.5 Aanbevelingen

Om de *governance* te verbeteren doen we het kabinet, en in het bijzonder de minister van BZK in zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties, de volgende aanbevelingen.

- Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel daarin onder andere:
  - de kaders waarbinnen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties moeten opereren;
  - de wijze van financiering van de basisregistraties;
  - de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming;
  - de inzage- en correctierechten van geregistreerden;
  - een centraal meldpunt waar geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties.
- Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.
- Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten. Zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.
- Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.

CONCEPT

Bijlage 1 Overzicht van conclusies en aanbevelingen

Conclusies	Aanbevelingen
Burgers kunnen buiten hun schuld in de knel komen door problemen met de basisregistraties en kunnen onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.	Zorg voor voorzieningen zodat burgers/geregistreerden hun gegevens in de basisregistraties eenvoudig kunnen inzien en (laten) corrigeren, waar mogelijk ook met terugwerkende kracht. Hou hierbij rekening met minder digivaardige burgers.
	Regel de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk voor het gehele stelsel en zorg voor toezicht op de handhaving daarvan. Bied geregistreerden ook de mogelijkheid om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd.
	Zorg voor een gezaghebbend centraal meldpunt waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale Ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale Ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.
Om fraude te voorkomen en effectief te bestrijden moet de kwaliteit van de (gegevens in de) basisregistraties van hoog niveau zijn.	Handhaaf de naleving van het verplicht (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties.
	Bevorder het terugmelden van vermoedelijke onjuistheden in de basisregistraties door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren en toe te zien op de toepassing daarvan.
	Hanteer minimumstandaarden voor invoer-/mutatiecontroles en (adres)onderzoek.
	Verbeter en harmoniseer toezichtinstrumenten en kwaliteitsaudits met meer aandacht voor de samenhang binnen het stelsel.
De mogelijkheden van basisregistraties voor fraudebestrijding via koppeling en analyse van gegevens worden nog niet volledig en systematisch benut.	Ontwikkel een overkoepelende benadering voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses, waarbij de toegevoegde waarde van deze inzet wordt afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen.
	Coördineer experimenten met gegevenskoppelingen/-analyses en evalueer de daaruit te trekken lessen alvorens instrumenten breed uit te rollen; betrek (het voorkomen van) schadelijke neveneffecten van fraudebestrijding, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen, nadrukkelijk in de overwegingen.
De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties laat verschillende knelpunten zien op het punt van regie en	Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel daarin onder andere: - de kaders waarbinnen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de

Conclusies	Aanbevelingen
doorzettingsmacht, harmonisatie en samenhang en financiering.	afzonderlijke basisregistraties moeten opereren; - de wijze van financiering van de basisregistraties; - de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming; - de inzage- en correctierechten van geregistreerden; - een centraal meldpunt waar geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties.
	Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.
	Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten; zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.
	Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.

CONCEPT

Bijlage 2 Toelichting basisregistraties

De wettelijk geregelde basisregistraties vervullen een sleutelrol in de informatievoorziening van de overheid. Ten behoeve van hun taakuitvoering ontlenen overheidsorganisaties namelijk essentiële informatie aan deze registraties over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt de overheid aan een stelsel van basisregistraties, dat niet alleen de individuele basisregistraties omvat, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.

BZK (2010) heeft het stelsel van basisregistraties als volgt gedefinieerd: "Het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik".

Basisregistraties die onderdeel zijn van het stelsel

Het (*beoogde*) stelsel van basisregistraties bestaat uit de volgende basisregistraties:

- Basisregistratie Personen (BRP)[22]
- (Nieuw) Handelsregister (NHR)
- Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- Basisregistratie Kadaster (BRK)
- Basisregistratie Topografie (BRT)
- *Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)*
- *Basisregistratie Ondergrond (BRO)*
- Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)
- Basisregistratie Inkomen (BRI)
- *Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)*

Stelselvoorzieningen

Naast de basisregistraties, bestaat het stelsel uit vier gemeenschappelijke stelselvoorzieningen ten behoeve van het

[22] Vanaf 6 januari 2014 omvat deze basisregistratie de voormalige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI), die nog in opbouw is..

verzamelen, verspreiden en gebruiken van de gegevens. Het betreft de volgende voorzieningen, die worden beheerd door Logius.[23] 70

Voorziening	Beschrijving
Digikoppeling	Een set standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties.
Digimelding	Digimelding ondersteunt overheidsorganisaties bij het terugmelden van (vermeende) fouten in de basisregistraties aan de beheerder van de (landelijke voorziening van de) betreffende basisregistratie.
Digilevering	Dit is de voorziening voor de levering van gegevens over gebeurtenissen vanuit aangesloten basisregistraties aan afnemers op basis van een abonnementsvorm.
Stelselcatalogus	Dit is een online catalogus die de structuur van de basisregistraties en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Die informatie helpt gebruikers om gegevens uit de basisregistratie(s) in te passen in hun eigen werkprocessen.

Verantwoordelijkheden en rollen

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers.
Binnen het stelsel van basisregistraties wordt een onderscheid gemaakt tussen vier rollen: registratiehouder, bronhouder, verstrekker en afnemer. Voor alle basisregistraties van het stelsel zijn deze rollen aangewezen.

- De *registratiehouder* is het departement dat politiek eigenaar en dus ook politiek verantwoordelijk is voor de registratie.
- De *bronhouder* is verantwoordelijk voor het bijhouden van de basisregistratie en voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de basisregistratie. De gemeenten zijn bijvoorbeeld bronhouder voor de GBA en daarmee verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens. Volgens de wet heeft de bronhouder onderzoeksplicht, dat wil zeggen de plicht om terugmeldingen over onjuistheden in de registratie te onderzoeken.
- De *verstrekker* is de uitvoeringsorganisatie, die de landelijke voorziening technisch beheert voor het verstrekken van de gegevens uit de basisregistratie.

[23] Logius is een baten-lastendienst van het Ministerie van BZK die als beheerorganisatie optreedt voor verschillende overheidsbrede ICT-producten en -diensten.

CONCEPT

- *Afnemers* zijn organisaties die gegevens betrekken van de basisregistraties. Overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van de authentieke gegevens uit de basisregistraties.

De volgende tabel geeft een overzicht van de basisregistraties die onderdeel uitmaken van het stelsel. Per basisregistratie is een korte toelichting gegeven en zijn verder de wettelijke grondslag, de registratiehouder, verstrekker en bronhouder(s) vermeld.

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRP - Basisregistratie Personen	De BRP omvat de voormalige Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) voor ingezetenen en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI). Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben, zoals grensarbeiders, buitenlandse studenten en 'pensionado's'.	Wet Basisregistratie personen; 3 juli 2013 Inwerkingtreding: 6 januari 2014	BZK	Agentschap BPR	Gemeenten
(Nieuw) Handelsregister (NHR)	Het NHR is de basisregistratie waarin alle ondernemingen en rechtspersonen ingeschreven staan.	Handelsregisterwet 2007; 22 maart 2007	EZ	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel
BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen (bestaat uit twee basisregistraties)	De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld.	Wet basisregistraties adressen en gebouwen; 24 januari 2008	IenM	Kadaster	Gemeenten
BRV - Basisregistratie Voertuigen (kentekenregistratie)	De BRV is de registratie van belangrijke gegevens over voertuigen en hun eigenaren/houders.	Wegenverkeerswet 1994; 21 april 1994	IenM	RDW	RDW
BRK - Basisregistratie Kadaster	De BRK bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheken, beperkingen (zoals recht van overpad, erfpacht, opstal en vruchtgebruik) en leidingnetwerken. Daarnaast staan er kaarten in met perceel, perceelnummer en de grenzen van het rijk, de provincies en gemeenten.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BRT - Basisregistratie Topografie	De BRT omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN)	De BGT is een gedetailleerde (in vaktaal: grootschalige) digitale kaart van heel Nederland; voorheen de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). In de BGT	Wet basisregistratie grootschalige topografie; 25 september 2013;	IenM	Kadaster	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, ProRail,

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
	worden alle objecten als gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op een eenduidige manier vastgelegd.	Inwerkingtreding voor bronhouders: 1 januari 2016			Ministeries van Defensie, EZ, IenM (Rijkswaterstaat)
BRO - Basisregistratie Ondergrond	De BRO zal informatie bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond.	Wetsvoorstel in voorbereiding	IenM	TNO	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM
WOZ - Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	De WOZ bevat gegevens over de waardering van onroerende zaken.	Wet waardering onroerende zaken; 15 december 1994	FIN	Kadaster	Gemeenten
BRI - Basisregistratie Inkomen	In de BRI staan het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon van Nederlandse burgers.	Aanpassingswet basisregistratie inkomen; 1 januari 2009	FIN	Belastingdienst	Belastingdienst
BLAU - Basisregistratie lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen	BLAU bevat gegevens over lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen. BLAU is gebaseerd op de huidige polisadministratie van het UWV.	Nog niet wettelijk verankerd	SZW	UWV	UWV

CONCEPT

Doelstellingen basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te verbeteren en bestuurlijke- en politieke doelstellingen te bereiken (BZK, 2010). Het betreft, in willekeurige volgorde, de volgende doelstellingen:

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

Eisen aan de basisregistraties

Aan de afzonderlijke basisregistraties worden verschillende eisen gesteld (BZK, VROM, & EZ, 2003). Het gaat om twaalf eisen die we kort zullen toelichten.

1. De registratie is bij wet geregeld

Om een basisregistratie als authentieke registratie te laten functioneren is het noodzakelijk dat daaraan dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan de afzonderlijke gegevensregistraties die door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden. Het moet voor de gebruiker van de betreffende gegevens in principe niet langer noodzakelijk zijn om zelf onderzoek te doen naar de juistheid van de gegevens. 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.

2. De afnemers hebben een terugmeldplicht

Aan (authentieke) gegevens in een basisregistratie worden vanwege het overheidsbrede belang hoge eisen gesteld, onder andere ten aanzien van de procedures voor signalering en correctie van onjuiste gegevens. Door het brede gebruik van basisregistraties zullen meer signalen van onjuistheden naar boven komen, waardoor een zelfreinigende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zijn afnemers in de publieke sector verplicht tot deze zogenaamde terugmelding. Als deze afnemers twijfelen aan de juistheid van de gegevens in de authentieke registratie, dan hebben zij de plicht dit te melden aan de bronhouder. De bronhouder heeft vervolgens ook de plicht de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren.

3. De registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid

De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek gebruikt worden. Om te bereiken dat burgers en bedrijven nog slechts eenmaal gegevens hoeven aan te leveren, de kwaliteit van de registratie optimaal is en de uitwisseling van gegevens tussen overheden wordt gestroomlijnd, is het gebruik van basisregistraties verplicht. Dit geldt voor alle publieke instanties en voor private instanties die uitvoering geven aan publieke taken. Het is daarom niet toegestaan gegevens die reeds binnen een authentieke registratie aanwezig zijn, opnieuw te verzamelen. Daarop zijn geen uitzonderingen, tenzij om zwaarwegende redenen als privacybescherming.

CONCEPT

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 bijvoorbeeld om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

4. *Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid*

De komst van (het stelsel van) de basisregistraties werpt de vraag op naar de relatie met aansprakelijkheid. Dit omvat tevens de vraag naar de regeling van de verantwoordelijkheden en het kunnen aanspreken van betrokken partijen in geval zich er fouten of schade zou voordoen. Er dient dan ook duidelijkheid te bestaan over de aansprakelijkheid.

5. *De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan*

De introductie van basisregistraties 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 eerstverantwoordelijke minister voor de betreffende registratie in samenspraak met de beoogde beheerder en de beoogde afnemers een oplossing te vinden.

6. *Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie*

Omdat bij introductie van een basisregistratie de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalt, 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 en het domein (de objecten van registratie) waarover gegevens worden vastgelegd. Deze gegevens dienen voor iedere authentieke registratie vastgelegd te zijn in een gegevenswoordenboek.

7. *Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de bronhouder van de basisregistratie enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds*

Gezien het belang van basisregistraties in de informatiehuishouding van de overheid, is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen. Voorbeelden van procedures waar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden zijn wijzigingsprocedures en formaten voor uitwisseling van gegevens. Verder is het van belang dat de

CONCEPT

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.

8. *Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie*

Er zal binnen het stelsel van basisregistraties sprake zijn van openbare en gesloten registraties, met name gezien de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens. Bij openbare authentieke registraties 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 potentiële afnemer geautoriseerd wenst te worden voor gebruik 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.

9. *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 basisregistratie. 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 is 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.

10. *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 basisregistratie in de loop van de tijd veranderen, zal soms bijsturing van de inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en/of wetgeving van een registratie noodzakelijk zijn. De afnemers moeten hierop op een niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen. Het niet-vrijblijvende karakter is vooral van belang, omdat afnemers voor het uitvoeren van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een basisregistratie.

CONCEPT

11. De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de andere basisregistraties zijn beschreven

Doelstelling van het stelsel van basisregistraties is onder meer het verbeteren van het gegevensgebruik door het maken van een aantal duidelijke afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie. 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 basisregistratie aan het stelsel te worden nagegaan of en hoe het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan reeds elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie.

12. De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk het functioneren van de registratie

Basisregistraties zijn van groot belang voor het functioneren van de overheid en het ligt daarom in de rede dat de overheid zelf zeggenschap behoudt over deze registraties. Daarmee wordt nog geen uitspraak gedaan over de plaats waar het daadwerkelijk beheer van een basisregistratie plaatsvindt. Mits wordt voldaan aan alle aan een authentieke registratie te stellen eisen, kan het operationeel beheer 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.

CONCEPT

Bijlage 3 Factsheets financiering

In deze bijlage geven we per basisregistratie een beknopt overzicht (*factsheet*) van de kosten en de financiering daarvan voor de verschillende *stakeholders*. Uit deze overzichten blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de ene *stakeholder* (voor een deel) de kosten dekt van een andere stakeholder. Door het bestaan van deze kruisverbanden in de *factsheets* is het dus niet mogelijk om door een optelling van de kostenbedragen van de *stakeholders* de totale kosten voor die basisregistratie te berekenen.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Personen (BRP)** / GBA/RNI

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van BZK Registratiehouder	Beheer en exploitatie BRP/GBA	12.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling BRP	1.305.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Beheer en exploitatie RNI	7.300.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Agentschap BPR Beheerder/verstrekker	Beheer/exploitatie BRP/GBA	18.500.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 12.200.000 (1) Medeoverheden/markt: 6.300.000 (1)
	Beheer/exploitatie RNI	3.800.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 3.800.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten bronhouder	Beheer/exploitatie	100.000.000 (2)	Gemeentebegrotingen (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	6.300.000 (1)	Begroting afnemers

Bronnen:
(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)
(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012)

Toelichting:
De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van ingezetenen (voorheen de GBA) en niet-ingezetenen (RNI). Momenteel loopt het project Operatie BRP (voorheen: modernisering GBA) met als geplande einddatum 1 januari 2016. De totale operatie BRP is volgens de minister van BZK (2014a) meerjarig geraamd op ruim € 75 miljoen (initieel bijna € 30 miljoen), waarvan ruim € 42 miljoen reeds is besteed.

***Factsheet* (Nieuw) Handelsregister (NHR)** 79

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van EZ Registratiehouder	Beheer en exploitatie	61.741.000 (1)	Rijksbegroting

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kamer van Koophandel	(Door)ontwikkeling	4.055.000 (1)	121.873.000 (1)
Bronhouder/verstrekker	Beheer/exploitatie	113.940.000 (1)	

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers en geregistreerden		59.032.000 (1)	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Opmerking:

In het rapport van de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) is een verschil waar te nemen tussen de gegevens over de uitgaven volgens de begroting van EZ (€ 61.741.000) en de begrotingsgegevens van de KvK (bijdrage moederdepartement: € 62.841.000). Volgens een toelichting van het ministerie van EZ is dit te verklaren door verschillen in de begrotingsramingen van het ministerie en de KvK ten tijde van de opvraag door de projectgroep DiFi.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)** 80

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie IenM Registratiehouder	Departementaal beleid en beheer	700.000 (2)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Vergoeding aan Kadaster	2.800.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Gemeenten Bronhouders	Totale jaarlijkse structurele kosten	50.000.000 (2)	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	4.900.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 2.800.000 (1)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers	Publieke partijen	--	--
	Private partijen	Abonnementskosten (Kadaster): ?	Middelen private partijen

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

(2) Opgave IenM / Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012); kosten bronhouders betreft een globale raming.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Voertuigen (BRV)**

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM Registratiehouder		--	--

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
RDW	(Door)ontwikkeling	2.010.000 (1)	Tarieffinanciering:
Bronhouder/verstrekker	Beheer/exploitatie	8.405.000 (1)	10.415.000 (1)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers	Publieke partijen	--	--

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers en geregistreerden	Private partijen	10.415.000 (1)	Middelen afnemers

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Kadaster (BRK)** 82

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	Zie Afnemers/ Publieke partijen	Begroting IenM; Ontvangsten andere overheden: 3.090.000 (1)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Kadaster bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling, beheer en exploitatie	171.500.000 (1)	Ontvangsten van afnemers: 172.200.000 (1)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers en geregistreerden	Publieke partijen	12.700.000 (1)	Publieke middelen
	Private partijen	159.500.000 (1)	Middelen private partijen

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

Het Kadaster berekent tarieven voor de inschrijving van akten gerelateerd aan vastgoedtransacties. Voor niet-overheden gelden er ook tarieven voor het afnemen van gegevens. Het overheidsgebruik is afgekocht.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Topografie (BRT)**

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM Registratiehouder	Bijdrage beheer/exploitatie	10.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Bijdrage (door)ontwikkeling	2.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	15.900.000 (1)	Begroting Kadaster + ontvangsten IenM: 12.200.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers		--	--

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

De Basisregistratie Topografie omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data. Het Kadaster stelt de gegevens sinds 1-1-2012 kosteloos en tegen minimale leveringsvoorwaarden ter beschikking aan afnemers.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)** 84

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie IenM Registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	1.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, Ministerie van EZ, ProRail, Ministerie van Defensie Bronhouders	Kosten productie en overhead	34.000.000 (2)	Begroting bronhouders (inputfinanciering) Ontvangsten van afnemers: ?

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	1.000.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 1.000.000 (1) Ontvangsten van afnemers: ?

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	?	Begroting afnemers

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012): globale schatting van kosten van bronhouders.

Toelichting:

De BGT is in ontwikkeling en nog niet in gebruik. Er zijn al voorlopers van de BGT; met name de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). Deze voorlopers zijn bijna geheel input gefinancierd. Er worden wel tarieven berekend aan afnemers, maar dit is slechts van marginale betekenis.

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Ondergrond (BRO)** 85

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM Registratiehouder		?	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries van EZ en IenM Bronhouders	Ontwikkelings-kosten	3.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) Beoogde verstrekker		?	inputfinanciering

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ)** 86

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van Financiën Registratiehouder	Beheer en exploitatie	1.140.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling	1.060.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten Bronhouders	Opnemen gegevens in Landelijke Voorziening (LV) WOZ	?	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie LV WOZ	1.000.000 (1)	Ontvangsten van het Ministerie van Financiën: 1.000.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, CBS, Belastingdienst, Waterschappen Afnemers	Publieke partijen	1.474.000 (2)	Begroting afnemers

Stakeholder		Kosten	Dekking
Waarderingskamer Toezichthouder	Financiering kosten beheer LV WOZ	1.474.000 (2)	Bijdragen afnemers: 1.474.000 (2)

Bronnen:
(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)
(2) Waarderingskamer (2014); Jaarverslag Waarderingskamer 2013

Opmerkingen:
In haar jaarverslag over 2013 meldt de Waarderingskamer (2014) dat de financiering van het beheer van de LV WOZ via haar begroting verloopt. Voor 2014 is voor dit beheer een bedrag van € 1.474.000 geraamd, dat volledig wordt gefinancierd uit bijdragen van afnemers. Onduidelijk is hoe deze gegevens zich verhouden tot de bedragen die de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) noemt.

***Factsheet* Basisregistratie Inkomen (BRI)** 87

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van Financiën Registratiehouder / **Belastingdienst** Bronhouder/verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	2.300.000 (1)	Rijksbegroting

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

CONCEPT

***Factsheet* Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)** / Polisadministratie UWV
(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van SZW Registratiehouder	Bijdrage UWV	36.400.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
UWV	Beheer en exploitatie	35.200.000 (1)	38.200.000 (1)
Bronhouder/verstrekker	(Door)ontwikkeling	3.000.000 (1)	

Stakeholder		**Kosten**	**Dekking**
Afnemers	Publieke partijen	700.000 (1)	
	Private partijen	1.100.000 (1)	

Bron:
(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Toelichting:
De Basisregistratie voor Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen bestaat nog niet. De polisadministratie van het UWV, die de kern zal gaan vormen van de BLAU, is al wel operationeel. De gegevens in de tabel hebben betrekking op deze polisadministratie.

CONCEPT

***Factsheet* Stelselvoorzieningen**

(bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van BZK/	Beheer en exploitatie	6.120.000 (1)	Rijksbegroting
Logius	(Door)ontwikkeling	2.855.000 (1)	(inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gebruikers		?	Inputfinanciering

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

CONCEPT

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
AKR	Automatische Kadastrale Registratie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BAO	Bronhouders- en Afnemersoverleg
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie
BID	Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BRG	Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
BSN	Burgerservicenummer
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratiekantoor
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CMI	Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBZ	Dienst Burgerzaken
DigiD	Digitale Identiteit
DKD	Digitaal Klantdossier
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
eID	Elektronische Identiteit
EZ	Economische Zaken
FIN	Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GBKN	Grootschalige Basiskaart van Nederland

CONCEPT

ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
KvK	Kamer van Koophandel
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
LV	Landelijke Voorziening
NCDO	Nationaal Commissaris Digitale Overheid
NHR	Nieuw Handelsregister
NUP	Nationaal uitvoeringsprogramma
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OZB	Onroerendezaakbelasting
PSB	Programmaraad Stelsel van Basisregistraties
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
RDW	Rijksdienst Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RNI	Registratie Niet Ingezetenen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SG	Secretaris-generaal
SGO	SG-overleg
STIP	Stelselinformatiepunt
STOUT	Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SyRI	Systeem Risico Indicatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WEU	Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

CONCEPT

Bijlage 5 Literatuur

ABDTOPConsult, [redacted] (2014). *Nieuwe Governance Generieke Digitale Infrastructuur*.

Algemene Rekenkamer (1996). *Gemeentelijke Basis Administratie*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996–1997, 25 040, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening: IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Studierapport Signaleren van fraude*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Alterra (2012). *Audit Basisregistratie Kadaster. Rapportage en verklaring over de kwaliteit van de BRK*. Wageningen: Alterra.

Amsterdam (2013). *Eindrapport pilot Interventieproject Schoon Schip*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Basisinformatie.

Auditdienst Rijk (2013). *Auditdienst Rijk over systeemverantwoordelijkheid. Naar maatwerk per systeem*. Den Haag: ADR.

Auditdienst Rijk (2014). *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Rapportno. ADR/2013/1460. Den Haag: ADR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Brief van de minister van BZK van 28 mei 2010 over Modernisering van de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 362, nr. 176. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010a). *Visie op het stelsel van basisregistraties*. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Besturing van het stelsel van basisregistraties. "Regie op samenhang en gebruik"*. Versie 1.1. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Uitvoeringsagenda Stelsel van basisregistraties2010-2015*. Versie 1.5. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

CONCEPT

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *i-NUP. Overheidsbrede Implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 182.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Circulaire Adresonderzoek*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012a). *Circulaire Gerede Twijfel*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012b). *Circulaire Briefadres*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012c). *Brief van de minister van BZK van 5 juli 2012 over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 60. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Brief van de minister van BZK van 5 november 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 292. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a). *Identiteit in cijfers, versie 1*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b). *Brief van de minister van BZK van 19 december 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT). DigiD en eID*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 299. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013c). *Brief van de minister van BZK over de Kabinetsvisie aanpak identiteitsfraude, 'Slim voorkomen, vlot herstellen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 301. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Brief van de minister van BZK van 10 januari 2014 over recente incidenten met fraude DigiD*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 302. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a). *Rapportage Operatie BRP; periode oktober 2013 – maart 2014. Bijlage bij brief van de minister van BZK van 16 april 2014*. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014b). *Brief van de minister van BZK aan de nationale Ombudsman over het rapport 'De burger gaat digitaal'*. Kenmerk 2013-0000774514. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014c). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de benoeming van de NCDO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 314. Den Haag: Sdu.

CONCEPT

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012). *Evaluatierapport Pilot Evaluatie-instrument GBA en Reisdocumenten*. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012a). *Protocol adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders*. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. *Brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën van 12 december 2013: feitenrelaas inzake fraudesignalen van de gemeente Bronckhorst*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 449. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken (2003). *Afronding Actieprogramma electronische overheid*. Den Haag: Tweede kamer, vergaderjaar 2002-2003, 26 387, nr. 19.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Vertrokken onbekend waarheen? Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*. Den Haag: CBS.

Cirm Business B.V. (2010). *Geldstromen grootschalige topografie in kaart: van GBKN naar BGT*. Versie 0.9.

College Bescherming Persoonsgegevens (2006). *Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling*. Den Haag: CBP.

College Bescherming Persoonsgegevens (2007). *Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof*. Den Haag: CBP.

Deloitte Accountants B.V., Enterprise Risk Services (2011). *Momentopname Kwaliteit GBA 2011*. Den Haag: Deloitte Accountants B.V.

Deloitte Accountants B.V. / Zenc (2011). *De GBA als basisregistratie. Onderzoek naar het gebruik van de GBA.* Den Haag: Deloitte / Zenc.

Dienst Justis (2013). *Evaluatie Wet Controle op Rechtspersonen. Een verslag over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk*. Den Haag: Dienst Justis.

Dienst Nationale Recherche (2012). *Bestuurlijk advies Nederlandse belastingnomaden*.

[redacted] (red.) (2003). *Stroomopwaarts! Kroniek van het*

CONCEPT

Programma Stroomlijning Basisgegevens. Den Haag: Programma Stroomlijning Basisgegevens.

Ecorys Nederland BV / Grontmij Nederland BV (2007). *Kosten-batenanalyse Basisregistratie Ondergrond*. Rotterdam: Ecorys/Grontmij.

Ecorys-NEI (2004). *Kosten-batenanalyse BGR en BRA*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Ecorys-NEI (2010). *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Essence (2012). *Adresinformatie en het stelsel van basisregistraties. Semantiek als sleutel voor hergebruik*. Fase 2 D1.2. Enschede: Essence.

Europese Commissie (2012). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming)*. COM(2012) 11 final. Brussel: EU.

FIOD (2012). *Verkenning uitspraken systeemfraudezaken*.

Gemeente Groningen (2007). *Laag waterverbruik spoort uitkeringsfraude op*. Persbericht 06-06-2007.

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). *Ombudsman Rotterdam start onderzoek naar onterechte uitschrijving GBA*. Persbericht 17-10-2013.

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2014). *Opsporing verzocht! Een onderzoek naar de gang van zaken voor, tijdens en na een adresonderzoek en de uitschrijving uit de GBA*. Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam.

Heijnen en Bilder (2007). *Motie van de leden Heijnen en Bilder (foutenmarge GBA)*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 34. Den Haag: SDU.

ICTU (2013). *Kwaliteitsverbetering van de GBA in de praktijk. Eindrapport van het project: Adresonderzoek 'samen leren'*. Den Haag: ICTU.

IDManagement Centre / Considerati (2012). *Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA (fase 1)*.

IDManagement Centre (2014). *Vermoedens onder gemeenten van pogingen tot fraude met adresgegevens. Analyse internet enquête*.

CONCEPT

Infrastructuur en Milieu (2014). *Scoreverloop BAG-inspecties 2012-2014.*

Interdepartementale projectgroep DiFi (2013). *De cost gaet voor de baet uyt. Rapportage / advies Financiering Digitale (Basis)Infrastructuur.*

Kamer van Koophandel Nederland (2012). *PoC Terugmelden BD → KVK Zomer 2012.*

Katholieke Universiteit Brabant; Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (2002). *Met recht gestroomlijnd. De hoofdpunten van juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens.* Tilburg: KUB/CRBI.

Kolkman et al. (2012). *Verbetering betrouwbaarheid basisregistratie Kadaster.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2013). *Eindrapport Expertgroep Aangehaakte gegevens.* Den Haag: KING.

LPBL (2011). *Maatschappelijke kosten en baten van de BGT.*

Motivaction (2013). *Hoe beleven burgers de iSamenleving? Een onderzoek naar kennis, bewustzijn en gedrag ten aanzien van de iSamenleving.* Amsterdam: Motivaction.

Nationale Ombudsman (2009). *Herzien Openbaar rapport; verzoekschrift de heer K. te Hoofddorp.* Rapportnummer 2009/199. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal.* Rapportnummer 2013/270. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Panteia (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude.* Zoetermeer: Panteia.

PBLQ (2014). *Strategische en tactische sturing op het gebruik van (basis)registraties in nieuwe inkomensafhankelijke regelingen.* Adviesrapportage SGO-3 fiche 12. Versie 1.0. Den Haag: PBLQ.

PBLQ/HEC (2012). *Het versterken van de informatiepositie van de burger: verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van MijnOverheid.* Den Haag: PBLQ/HEC.

PBLQ/HEC (2013). *De burger kan het niet alleen; Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers.* Den Haag: Sdu.

PBLQ/Zenc (2011). *Informatiekwaliteit op het juiste niveau.* Den Haag: Zenc.

CONCEPT

PBLQ/Zenc (2013). *Terugmelden, waarom niet?*

PBLQ/Zenc (2013a). *De burger kan het niet alleen. Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers.* Den Haag: Sdu

Programma Stroomlijning Basisgegevens (2002). *Juridische aspecten van authentieke registraties.*

Programmabureau i-NUP (2012). *i-NUP, Programmaplan Stelsel van Basisregistraties 2012-2014.* Versie 1.1.

Programmabureau i-NUP (2012a). *i-NUP, Jaarplan Stelsel van Basisregistraties 2012. "van werkend krijgen naar gebruik".* Versie 1.12.

Programmabureau i-NUP (2013). *i-NUP, Tussenbalans medio 2013.*

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011). *Wie van de drie? Naar een doelmatige, duidelijke en duurzame financiering van het stelsel van basisregistraties.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011a). *Advies PSB over de stroomlijning van de financiering van het stelsel.* Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011b). *Interoperabiliteit in uitvoering.* Den Haag: Forum Standaardisatie / Logius.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2012). *Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties.* Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2013). *Jaarplan 2014; de volgende fase: optimaal datagebruik.* Definitieve versie 1.7. Den Haag: Programmabureau i-NUP.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2013). *Vergezicht 2020.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2014). *Voorstel verdere uitbreiding kwaliteitsinformatie stelsel (kwaliteitsmeting stelsel).* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013). *Kopiebestanden. Status en positionering van gegevenskopieën.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013a). *Bij twijfel niet*

CONCEPT

gebruiken? Een verkenning naar oplossingen voor belemmeringen bij het gebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties. Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2014). *Voortgangsoverzicht stelselvorming 15*. Den Haag: PSB.

Project SGO-3, [redacted] (2013). *Stand van zaken van het project SGO-3 Versnelde effectieve inzet van basisregistraties; november2013*.

PWC (2010). *Verfijning en herijking kostenbatenanalyse voor investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties. Grip op centrale en decentrale investeringen en kosten maximaliseert de business case*.

PWC (2010a). *Effecten van het aansluiten op het stelsel voor de individuele afnemer "Haal de winst uit de processen en vermijd ook hier dubbele investeringen"*.

PWC (2013). *Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten. Analyse meldingen 2011-2012*.

Raad van State (2009). *Uitspraak afdeling Bestuursrechtspraak: Zaaknummer: 200805067/1, LJN BH5525*. Jurisprudentie Bestuursrecht 2009-114.

Rechtbank Utrecht (2008). *Uitspraak sector Bestuursrecht. Zaaknummer: SBR 07/1955 en SBR 07/1956*. JWWB 2008, 190.

Research voor Beleid (2011). *Evaluatie BSN-punt*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Rotterdam-Rijnmond (2012). *Bestuurlijke rapportage "GBA en fraude"*. Rotterdam: RIEC.

[redacted] (2013). *Gevolgen besluiten tijdens reis naar Kopenhagen voor SGO-3 en overige trajecten*. Notitie t.b.v. [redacted] DGBK.

SIRA Consulting (2013). *Niet meer naar de bekende weg vragen. Onderzoek naar het gebruik van basisregistraties bij contacten met burgers en bedrijven door organisaties die publieke taken uitvoeren*. Eindrapport 1.3. Nieuwegein: SIRA Consulting.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012). *Bredere kijk op gegevens; programmarapportage informatieprocessen*. Den Haag: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012a). *Nota van bevindingen; bestandskoppelingen bij fraudebestrijding*. Nr.12/062. Den Haag: Inspectie SZW.

CONCEPT

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2013). *De burger bediend in 2013; Programmarapportage Informatieprocessen*. Utrecht: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Voorstel tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 579, nrs. 2/3. Den haag: Sdu.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stuurgroep project SGO-3 (2013). *Rapportage project SGO-3 'Versnelde effectieve inzet van basisregistraties'*.

Statisfact (2013). *Afnemersonderzoek Basisregistratie Adressen en Gebouwen*. Utrecht: Statisfact BV.

Taskforce SGO-3 (2013). *'Alles draait om de eenvoud'. Rapportage aan de voorzitter van de Stuurgroep SGO-3*.

TNS Nipo (2013). *Kwaliteitsonderzoek Handelsregister. Verkennend onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de geregistreerde gegevens ten opzichte van de werkelijke situatie*. Amsterdam: TNS Nipo.

TNS Nipo (2013a). *Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013*. Kenmerk G6765. Amsterdam: TNS Nipo.

Veiligheid en Justitie (2013). *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Rijksbrede aanpak van fraude)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050 / 29 911, nr. 450. Den Haag: Sdu.

Vries, de H.G.A. (2013). *Basisregistraties in de knel? Onderzoek naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties*. Enschede: Universiteit Twente.

[redacted] en [redacted] (2013). *Samenvatting van de afsluitende bijeenkomst van de reis naar Denemarken en overzicht van pregnante beelden die naar voren zijn gekomen tijdens deze reis.*

Waarderingskamer (2014). *Jaarverslag Waarderingskamer 2013*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2011). *iOverheid*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2013). *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en*

CONCEPT

fiscaliteit. Staatsblad 567, 2013. Den Haag: Sdu.

Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens (2013). Staatsblad 405, 2013. Den Haag: Sdu.

CONCEPT

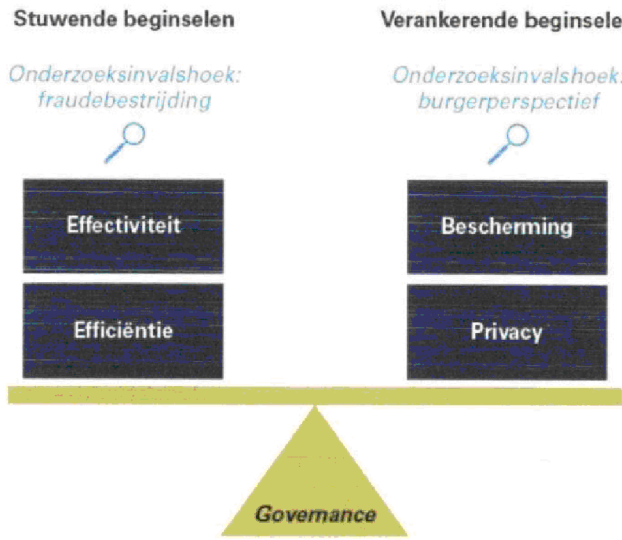
Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage geeft een nadere toelichting op het onderzoekskader en de gehanteerde onderzoeksmethoden. We gaan in op de afbakening van het onderzoek, op de doel- en probleemstelling, de onderzoeksvragen en normen die daaraan zijn gekoppeld. Daarna beschrijven we de aanpak van ons onderzoek en tot slot gaan we in op de gehanteerde procedures van hoor en wederhoor.

1. Afbakening onderzoek

In september 2013 heeft de Algemene Rekenkamer het projectvoorstel voor dit onderzoek naar de basisregistraties vastgesteld. De basisregistraties vormen een breed en complex onderzoeksobject en daarom is ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen en toe te spitsen op enkele invalshoeken. Voor de afbakening kunnen we refereren aan het analysekader dat de WRR (2011) in het rapport iOverheid heeft geschetst. Voor ons onderzoek kunnen we dit als volgt illustreren.

Figuur: Analysekader stuwende en verankerende beginselen



Dit analysekader omvat stuwende beginselen als effectiviteit en efficiëntie. Deze beginselen staan volgens de WRR voor de aandrang van de overheid om ICT in te zetten voor verschillende doeleinden in tal van domeinen. Hier staan verankerende beginselen zoals privacy tegenover. Deze verankerende beginselen vormen een tegenwicht en remmen de kracht van de stuwende beginselen af.

Om de reikwijdte van ons onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties te beperken, hebben we ons onderzoek vooral gericht op twee thema's, die respectievelijk tot een verankerend en een stuwend beginsel kunnen worden gerekend.

1. *Basisregistraties vanuit het burgerperspectief.* Een burger heeft vooral te maken met de basisregistraties, omdat gegevens over hem of zijn belangen in deze registraties zijn vastgelegd. Hij kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, omdat bijvoorbeeld een gegevensmutatie slechts één keer gemeld behoeft te worden en niet bij verschillende instanties afzonderlijk. De burger kan echter ook last hebben van fouten in de basisregistraties, omdat de foutieve gegevens binnen verschillende processen van de overheid kunnen doorwerken, met alle consequenties van dien. We hebben ons onderzoek daarom ook gericht op de mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om recht op inzage en foutherstel en om het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van consequenties van eventuele onjuiste registratie.
2. *Betekenis basisregistraties voor fraudebestrijding.* Basisregistraties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude. Te denken is aan fraude met toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen. Primair is daarbij de kwaliteit en de betrouwbaarheid van gegevens van belang. Daarnaast speelt de vergelijking van gegevens in verschillende registraties een centrale rol bij de fraudebestrijding, bijvoorbeeld de vergelijking van gegevens uit de bevolkingsadministratie (BRP/GBA) met gegevens van Belastingdienst, SVB, UWV en DUO.

Naast deze thema's hebben we ook onderzoek gedaan naar de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties. Daarbij hebben we verkend of er versterkingen in de *governance* mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebestrijding en de bescherming van de belangen van de burger.

2. Doel- en probleemstelling

Met ons onderzoek willen we bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van fraudebestrijding.

Met het oog op het doel van het onderzoek, hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in (het stelsel van) de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger

CONCEPT

en ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke risico's beheerst?

3. Onderzoeksvragen en normen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
2. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers, afnemers en gebruikers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van fraudebestrijding en het perspectief van de burger beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties? Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:
   5.4. Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?
   5.5. Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?
   5.6. Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

De vragen 1 tot en met 3 zijn inventariserend van aard. Onderzoeksvraag 4 is normatief in de zin dat we verwachten dat problemen worden onderkend, de oorzaken ervan worden onderzocht en passende actie wordt ondernomen om de problemen op te lossen. Daarnaast is als norm gehanteerd dat aan de in de vragen 5.1 t/m 5.3 genoemde voorwaarden moet zijn voldaan. De governancestructuur moet onder andere voorzien in doorzettingsmacht om inrichtingsbeslissingen voor (het stelsel van) de basisregistraties te kunnen nemen waaraan de verschillende stakeholders gebonden zijn.

4. Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij documentatie bestudeerd over de individuele basisregistraties en het stelsel van basisregistraties. Dit omvat onder andere onderzoek dat door derden is verricht naar (het stelsel van) de basisregistraties. Daarnaast hebben we

CONCEPT

een groot aantal interviews gehouden met betrokkenen bij (het stelsel van) de basisregistraties (zie de volgende tabel). 104

Organisatie	Functie
Agentschap BPR	[redacted] BRP
Agentschap BPR	GBA [redacted]
	[redacted] GBA
Agentschap BPR	[redacted]
Belastingdienst	[redacted] team fraudebestrijding
	Beleidsmedewerker team fraudebestrijding
Belastingdienst	[redacted] programma iBelastingdienst
BKWI	Medewerker Strategie & Beleid
CMI	Senior medewerker
DUO	[redacted] onderwijsservice
	Beleidsmedewerker MT
Gemeente Amsterdam	[redacted] Programma Schoon Schip
Gemeente Schiedam	[redacted]
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	[redacted] Financiën, Control en Belastingen
	[redacted] informatiebeleid
	[redacted]
	[redacted] Heffing en invordering
	Medewerker databeheer en -distributie
	Medewerker cluster Kwaliteit en beheer
ICTU	[redacted] Project Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT)
ICTU	[redacted] Stelselcatalogus
Kadaster	[redacted] Strategie
Kamer van Koophandel	[redacted] van het landelijk bureau Handelsregister
	[redacted] criminaliteitspreventie
Landelijk samenwerkingsverband GBKN	[redacted] Landelijk samenwerkingsverband GBKN
Logius	MT-lid
	[redacted] stelselvoorzieningen
Ministerie van I&M	[redacted] beleid geoinformatie
Ministerie van I&M & Auditdienst Rijk (ADR)	[redacted] BAG van Ministerie van I&M
	[redacted] BAG-evaluaties; ADR, cluster I&M
Ministerie van I&M	Medewerker BAG-inspecties
Ministerie van I&M	[redacted] RDW
	Medewerker unit Toezicht
	Beleidsmedewerker
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	[redacted] afdeling Identiteit

CONCEPT

Organisatie	Functie
	Digitale Overheid
Ministerie van BZK, DGOBR	Rijk
Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven & Innovatie	algemeen ondernemerschapsbeleid
	Senior beleidsmedewerker
	Ondernemen Innovatie
Ministerie van SZW	Fraudeaanpak door bestandskoppelingen
	Medewerker Inspectie SZW
Nationale Ombudsman	digitale overheidsdienstverlening
	digitale overheidsdienstverlening
Nationale Politie	Directie Informatievoorziening
	Personenserver
	Basisvoorziening Informatie
	/ Integraal Bevragen
	softwarehouse
NVVB	Beleidsmedewerker
Ombudsman Amsterdam	
	Communicatieadviseur
	Onderzoeker
Ombudsman Den Haag	Gemeentelijke ombudsman
	Onderzoeker
Ombudsman Rotterdam	Gemeentelijke ombudsman
PSB en Ministerie van BZK	programmaraad
	BZK, DGBK-B&I en i-NUP
	Strategie en Regie BZK, DGBK-B&I
PSB	
RDW	
	registratie en informatie
SGO-3	
SVB	
	handhaving
UWV	divisie gegevensdiensten
	Business consultant
Veiligheid en Justitie	Programma Aanpak Fraude
Veiligheidsregio Haaglanden	

Van alle interviews hebben we een verslag opgesteld, dat we ter verificatie hebben toegezonden aan de gesprekspartners.

In aanvulling op de documentenstudie en interviews hebben we ook een expertbijeenkomst georganiseerd. Daarbij waren vijftien experts en betrokkenen bij (het stelsel van) de basisregistraties aanwezig (zie de onderstaande tabel).

Organisatie	Functie
Agentschap BPR	GBA
CBP	Beleidsmedewerker
Kamer van Koophandel	van het landelijk bureau Handelsregister
Logius	MT-lid
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Stelsel van basisregistraties
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	afdeling Identiteit
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Beleidsmedewerker
Ministerie van BZK, DGOBR	Rijk
Ombudsman Amsterdam	Gemeentelijke ombudsman
PBLQ	Adviseur
RDW	
SGO-3	
UWV	divisie gegevensdiensten
VNG	Beleidsmedewerker informatiebeleid
Waarderingskamer	

De deelnemers hebben aan de hand van stellingen gediscussieerd over de betekenis en rol die basisregistraties hebben uit oogpunt van fraudebestrijding en burgerperspectief en over de knelpunten die hierbij spelen.

5. Casussen van burgers

In het kader van ons onderzoek wilden wij vanuit het perspectief van de burger een aantal praktijkcasussen beschrijven om te illustreren hoe ingrijpend fouten in de basisregistraties en de gevolgen daarvan kunnen zijn. Daartoe hebben we allereerst geïnventariseerd welke relevante casussen al bekend zijn bij organisaties als de Nationale Ombudsman, lokale ombudsmannen en het CMI.

Daarnaast hebben wij met behulp van een digitaal hulpmiddel onderzocht welke klachten er over basisregistraties zijn geuit via verschillende typen sociale media (onder andere Twitter, Facebook en diverse fora) in de periode tussen februari 2013 en maart 2014. Wij hebben onze zoekopdrachten daarbij gericht op vier basisregistraties (GBA/BRP, BRV, Kadaster en NHR), omdat dit kernregistraties zijn, waar burgers en bedrijven meer direct mee te maken hebben. Naar aanleiding van enkele

CONCEPT

berichten hebben we contact gezocht met degenen die de berichten hadden geplaatst om casusbeschrijvingen te completeren.

6. Hoor en wederhoor

Met het oog op de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces hebben wij een nota van bevindingen opgesteld en voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken departementen ter verificatie van de feiten. Na deze verificatie van de bevindingen, leggen we het conceptrapport van ons onderzoek voor bestuurlijk wederhoor voor aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor één of meer basisregistraties. Aan de minister van BZK vragen we specifiek een bestuurlijke reactie, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties als geheel. De reacties en ons nawoord daarop worden in ons eindrapport verwerkt.

CONCEPT

ARK	Nota bevindingen basisregistraties	23 juni 2014

Waarom dit onderzoek?
Bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten.

MinBZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties en het functioneren en doorontwikkelen van de stelselvoorzieningen.
De verantwoordelijkheid voor de individuele registraties berust bij de betreffende ministers.

Onderzoek afgebakend;

1. Betekenis basisregistraties voor fraudebestrijding
2. Basisregistraties vanuit het burgerperspectief

En onderzoek gedaan naar de governance; of er versterkingen in de gov mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebescherming en de bescherming van de belangen van de burger.

1. Fraudebestrijding
   - Kwaliteit van gegevens van belang, nl gegevens zijn de grondslag voor rechten/plichten.
   - Gegevens koppelen en analyseren om aanwijzingen voor fraude te vinden.

Kwaliteit van gegevens
BRP: systeem van gemeentelijke zelfevaluaties. Richten zich vooral op het voldoen aan formele voorschriften en minder op de vraag of gegevens in de registratie overeenkomen met de realiteit.
NHR: extern onderzoek in 2013. Inschrijvingen met onjuiste gegevens 10% (kan te hoog uitvallen door onderzoeksmethode).
BAG: Auditdienst Rijk 2014. Juistheid gegevens nog niet optimaal. (Daardoor) ook gebruik nog niet intensief ondanks wettelijke verplichting.
BRK: er vindt controle plaats op de ingevoerde gegevens, maar onvoldoende aan te tonen wat de kwaliteit is van de volledige sets van gegevens.

Knelpunten gegevenskwaliteit - en oplossen daarvan binnen de rijksbrede fraude aanpak V&J 2013) :

- Gebrek aan eenduidigheid definities/begrippen
  - Er zijn procesaanpassingen of juridische aanpassingen nodig om een groei in hergebruik van adresinformatie te bereiken.
- Afhankelijkheid van opgave door geregistreerden
- Gebrekkige toepassing werking van terugmeldvoorzieningen
  - 'gerede twijfel' vult elke afnemer zelf in
    - BZK heeft geholpen met criteria voor gerede twijfel in verschillende circulaires
    - Protocol voor adresonderzoek
    - Deskundigheidsbevordering medewerkers
    - Regelgeving aangepast; gemeenten kunnen adresgegevens opvragen bij UWV om gegevens in BRP/GBA te controleren.
  - Samenhang in de keten van terugmelding zeer beperkt geborgd
    - Meer samenwerking in de keten om verdachte patronen van in- en uitschrijvingen te kunnen herkennen.
    - Risico profielen ontwikkeld.
  - Terugmeldingen CJIB zouden prioriteit moeten verdienen

- Uitvoerders richten zich op de kwaliteit van gegevens voor de eigen wettelijke taak, het belang van een stelselbrede borging van kwaliteit van gegevens staat op de achtergrond.
- Onbekendheid met de procedure.
- Tijdgebrek
- Private partijen melden niet terug door ontbreken terugmeldverplichting, onbekendheid met de proceduren en de verwachting dat de terugmelding niet tot aanpassing zal leiden.
- Doorlooptijd afhandeling fouten verschilt sterk

- Gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek
  - Onvoldoende controle op consistentie van gegevens over gerelateerden.
- Beperkt gebruik basisregistraties
  - In een kwart van de gevallen wordt nog steeds onnodig gegevens opgevraagd (2013)
- Gebreken in audits, evaluaties en toezicht
  - Instrumenten voor toetsing richten zicht vooral op de formele juistheid (het voldoen aan regelgeving en conventies) en minder op de materiële juistheid (de overeenstemming met de werkelijkheid).
  - Instrumenten beperken zich tot de desbetreffende registratie en laten consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing. Recent hiervoor aandacht.

Datakoppelingen en analyses - en oplossen daarvan binnen de rijksbrede fraude aanpak V&J 2013): Lang nog niet alle mogelijkheden hiervan benut.

- Ontbreken overkoepelende visie
  - Plan van aanpak fraudebestrijding Rijksoverheid (V&J 2013) gaat vooral om afzonderlijke initiatieven. Een overkoepelende visie op de inzet van basisregistraties is er niet. Door fragmentarische aanpak ook lastig om te leren van praktische ervaringen.
- Restricties door privacy aspecten
  - Principes als doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid om te waarborgen dat bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden. In de praktijk onduidelijkheden over de grenzen. Organisaties vermijden bestandskoppelingen en zoeken alternatieve manieren voor het delen van mogelijke fraudesignalen.
    - in 2014 in kaart brengen aan welke specifieke gegevensuitwisseling behoefte is en daarvoor zonodig wettelijke maatregelen treffen. In 2013 alle enkele wetswijzigingen waarin uitwisseling gegevens verruimd.
- Bestandskoppeling is bewerkelijk proces
  - Meerdere bewerkingsslagen of verrijkingen noodzakelijk.
  - Nader onderzoek is arbeidsintensief
    - Extra huisbezoeken voor adrescontrole.
    - Interventieteams ihkv adresfraude.

Rijksbrede fraudeaanpak bevat nauwelijks maatregelen om af te dwingen dat bronhouders bij de basisregistraties hun aandeel leveren in de bevordering van gegevenskwaliteit en fraudebestrijding. Gemeenten waarvan signalen bestaan dat zij hun processen onvoldoende op orde hebben worden door het ministerie van BZK actief begeleid totdat de processen op orde zijn. CBP is toezichthouder op de gemeenten voor de uitvoering van de wet GBZ en kan een last onder dwangsom opleggen.

2. Basisregistraties vanuit burgerperspectief

Burger kan profiteren van de efficiëncy van de basisregistraties, maar ook last hebben van fouten in de basisregistraties als deze foutieve gegevens worden doorgegeven aan andere instanties.

Mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Recht op inzage, correctie en met terugwerkende kracht terugdraaien van consequenties.

Knelpunten

- Onjuiste gegevens (fouten veroorzaakt door derden, bij verwerking mutaties, vow, gegevens in onderzoek; tijdsfricties)
- Correctie lastig
    - Bewijslast ligt bij de burger
    - Moeizaam correctieproces, moet vaak via tussenkomst ombudsman of rechter
    - Verschil tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de mensen
        - Inzage en correctie via mijnoverheid.nl verder vorm geven. Wanneer is nog niet concreet. Alleen toegankelijk met DigiD, moet meteen toestemming geven voor digitale berichtgeving van alle deelnemende organisaties.
- Geen herstel met terugwerkende kracht. Kan blijvende gevolgen hebben voor de betrokkene.
- Privacy en beveiligingsrisiko's.
    - Privacy: Wet BRP, hierin de belangrijkste privacyregels uit de WBP. Toezicht op WBP door CBP.
    - Beveiliging: Elke minister heeft zijn eigen regime van audits en toezicht. In procesketens minder duidelijk wie verantwoordelijk is en wie toezicht houdt op informatiebeveiliging. MinBZK verantwoordelijk voor stelsel als geheel incl integrale toezicht op de beveiliging. Overkoepelende wetgeving voor het stelsel ontbreekt.
    - In beperkte mate mogelijk om vast te stellen wie bepaalde persoonsgegevens heeft geraadpleegd.
    - Beveiliging persoonsgegevens bij gemeenten niet op orde.
        - Taskforce BID ; komen tot verplichtende zelfregulering van alle overheidslagen.
        - Kwaliteit van DigiD van belang ; MinBZK werkt aan een identificatie met een hoger betrouwbaarheidsniveau.
- Identiteitsfraude. CMI. Maar CMI kan geen correcties afdwingen.

3. Governance

Onderdeel iNup – BRG – PSB (ontwikkeling, beheer, implementatie, gebruik van een werkend stelsel). Aansturing van stelsel en doorontwikkeling na 2014 nog onbekend.

Knelpunten:

- Tussenrapportage SGO3 – belemmeringen die ontwikkeling stelsel in de weg staan:
    - Belang basisregistraties onvoldoende herkend
        - Komen tot een inspirerend toekomstbeeld
    - Verkokerde aansturing en financiering.
      Zo ook ABDTopConsult: te weinig overall regie/sturing op de samenhang binnen het stelsel, zowel op centraal als op sectorale niveaus. Daardoor meervoudige sturing en versnipperde aanpak met inconsequenties als gevolg. Sturing onvoldoende systematisch en verzand in vrijblijvendheid. Aansluiting op budgetcyclus is zwak. Te weinig oog voor budgettaire gaten omdat baten op een andere plek vallen dan waar de kosten worden gemaakt.
        - Komen tot integrale financiële sturing

        - Afspraken in wetgeving verankeren
        - Koppelingen overzichtelijk houden door rotondeconcept
        - Geordende samenhangende aanpak
        - Logius beheert digivoorzieningen
    - Bestuurlijke drukte te groot.
    - Coördinerende rol MinBZK niet verankerd in een wet. In de praktijk afhankelijkheid van de medewerking van betrokken partijen. Nav onderzoek: Kaderwet voor generieke bepalingen. Specifieke elementen moeten in in afzonderlijke wetten per basisregistratie blijven.
    - Onvoldoende inzage mogelijkheden
        - Mogelijkheden om gegevens ook ambtshalve bij te werken
        - Hanteerbare terugmeldvoorzieningen
    - Wetgeving niet eenduidig en hanteerbaar
        - Creeer een wettelijke basis om oa bestuurlijke bevoegdheden, rechten en plichten van burgers en privacy aspecten te regelen.
    - Hergebruik belemmerd door verschillen in interpretaties van begrippen
        - Zet intensief in op standaardisatie en harmonisatie. Programma stroomlijning basisgegevens. Een kern van identificerende gegevens. Harmonisatie van begrippen zal leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving → IAK.
        - Stelselcatalogus ondersteunt bij het bepalen welke gegevens herbruikbaar zijn.
        - Huidige stelsel enigszins willekeurig en organisch ontstaan. SGO3: herijking nodig ; stelsel zou zich moeten concentreren op de identificerende en authentieke gegevens en geen contextspecifieke gegevens moeten bevatten.
    - Nog niet alle stelselvoorzieningen bruikbaar voor afnemers.
    - Open data beleid en uitwisseling van gegevens met private partijen ondervinden belemmeringen.

*op moment afsluiten onderzoek ARK was ARK niet duidelijk welk gevolg aan de aanbevelingen SGO3 en ABDTopConsult wordt gegeven. (→ NCDO)

4. Financiering
    - Eenduidige en duurzame afspraken over verdeling van de kosten en de dekking daarvan ontbreken. → belemmeren het gebruik en de verbetering van het stelsel.
    - Geen helder en compleet beeld van kosten en baten. Baten lastig in financiële termen uit te drukken. Tekortschietende budgetten voor vernieuwing/vervaning en doorontwikkeling. DiFi 2013. 2014:
        - 400 mln beheer en exploitatie basisregistraties en stelselvoorzieningen
        - 24 mln doorontwikkeling
        - 61 mln risico's en overige kosten oplopend tot 73 mln in 2018 - niet begroot
        - Kosten gemeenten als bronhouders van meerder basisregistraties 184 mln jaarlijks - niet begroot
        - Kosten voor afnemers - niet begroot
    - Incentives nodig om de kwaliteit van de informatie te vergroten en drempels voor het delen van informatie weg te nemen. Wie van de Drie (extern advies); een eindbeeld waarin geen financiële drempels meer. Impactanalyse uitgevoerd op dit eindbeeld. →
    - DiFi: afwegingskader. Concrete besluiten zijn (nog) niet genomen. (→ NCDO)

Algemene Rekenkamer

Nota van bevindingen
Basisregistraties

23 juni 2014
Directie I
Sector BZK/BVR
Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

VERTROUWELIJK Dit document is eigendom van de Algemene Rekenkamer. Het bevat vertrouwelijke informatie die uitsluitend voor bestuurlijk of ambtelijk commentaar beschikbaar wordt gesteld.

Inhoud

1 Inleiding **1**
1.1 Wat zijn basisregistraties? 1
1.2 Over dit onderzoek 5
1.2.1 Afbakening 5
1.2.2 Doelstelling 6
1.2.3 Probleemstelling 6
1.2.4 Onderzoeksvragen en normen 7
2 Basisregistraties en fraudebestrijding **8**
2.1 Inleiding 8
2.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties 9
2.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties 9
2.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit 15
2.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding 21
2.3.1 Voorbeelden van de inzet van datakoppelingen en -analyse 21
2.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens 26
2.4 Aanpak van knelpunten 28
3 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief **32**
3.1 Inleiding 32
3.2 Knelpunten basisregistraties vanuit burgerperspectief 32
3.2.1 Onjuiste gegevens 32
3.2.2 Correctie van fouten lastig 38
3.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's 40
3.3 Aanpak van knelpunten 41
4 Governance (stelsel van) basisregistraties **44**
4.1 Regie en doorzettingsmacht 44
4.1.1 Huidige governancestructuur 44
4.1.2 Knelpunten in de governancestructuur 46
4.1.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur 48
4.2 Harmonisatie en samenhang 49
4.2.1 Afbakening stelsel 49
4.2.2 Stelselvoorzieningen 50
4.2.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen 51
4.2.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving 51
4.3 Financiering 52
4.3.1 Inzicht in kosten en baten 52

4.3.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties 55

Bijlage 1 Overzicht basisregistraties 59
Bijlage 2 Eisen aan basisregistraties 61
Bijlage 3 Factsheets financiering 66
Bijlage 4 Gebruikte afkortingen 79
Bijlage 5 Literatuur 81

1 Inleiding

1.1 Wat zijn basisregistraties?

Overheidsorganisaties kunnen niet zonder betrouwbare informatie voor hun taakuitvoering. Een belangrijk deel van deze informatie ligt vast in wettelijk geregelde basisregistraties waarin gegevens over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen worden vastgelegd. Het belang van de basisregistraties is groot, omdat zonder deze registraties belangrijke overheidstaken, zoals de verstrekking van reisdocumenten, toekenning van toeslagen, belastingheffing en het organiseren van verkiezingen niet uitgevoerd zouden kunnen worden. Voor de private sector zijn de basisregistraties ook van belang, omdat bijvoorbeeld eigendomsrechten van vastgoed of vennootschappen in basisregistraties zijn vastgelegd.

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt de overheid aan een stelsel van basisregistraties, dat niet alleen de individuele basisregistraties omvat, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.

BZK (2010) heeft het stelsel van basisregistraties als volgt gedefinieerd: "Het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik".

Basisregistraties die onderdeel zijn van het stelsel
Het (beoogde) stelsel van basisregistraties bestaat uit de volgende basisregistraties:[1]

- Basisadministratie Personen (BRP)[2]

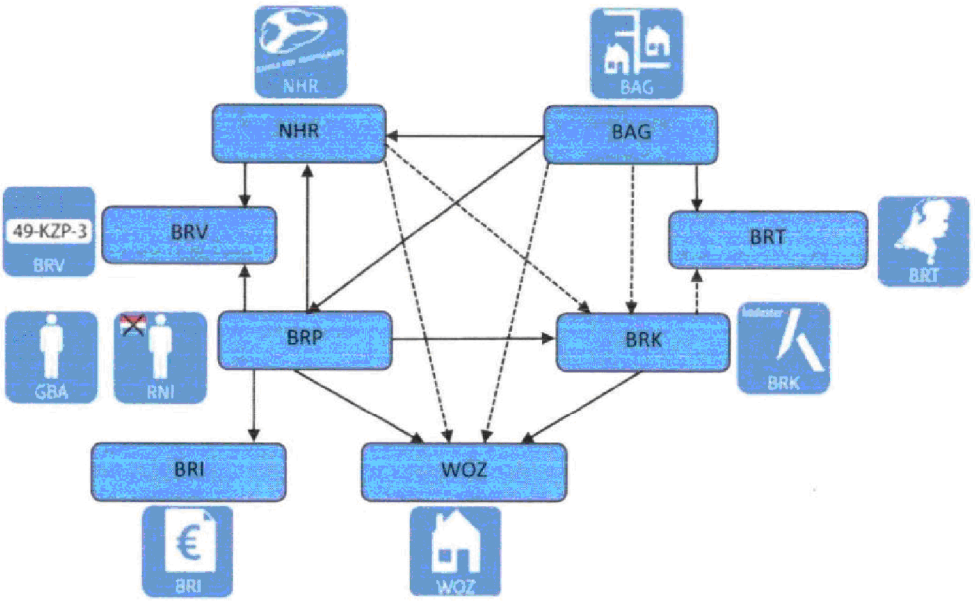
[1] Een uitgebreider overzicht van de individuele basisregistraties is opgenomen in bijlage 1.

[2] Vanaf 6 januari 2014 omvat deze basisregistratie de voormalige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI), die nog in opbouw is. In dit rapport gebruiken we zowel de afkorting GBA als BRP, omdat we enerzijds

- Nieuw Handelsregister (NHR)
- Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- Basisregistratie Kadaster (BRK)
- Basisregistratie Topografie (BRT)
- Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)
- Basisregistratie Ondergrond (BRO)
- Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)
- Basisregistratie Inkomen (BRI)
- Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU)

In figuur 1 is het bestaande stelsel van basisregistraties weergegeven.

Figuur 1: Stelsel van basisregistraties (status: januari 2014)



Niet weergegeven in figuur 1 zijn de nog te realiseren basisregistraties (BGT, BRO en BLAU). De pijlen in de figuur geven de informatiestromen tussen de basisregistraties aan; bij de onderbroken pijlen gaat het om nog te realiseren informatiestromen.

Stelselvoorzieningen

Naast de basisregistraties, bestaat het stelsel uit vier gemeenschappelijke stelselvoorzieningen ten behoeve van het

---

bevindingen hebben over de periode van de GBA, maar ook huidig beleid en toekomstambities ten aanzien van de BRP aan de orde komen..

verzamelen, verspreiden en gebruiken van de gegevens. Het betreft de volgende voorzieningen, die worden beheerd door Logius.[3]

Voorziening	Beschrijving
Digikoppeling	Een set standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties.
Digimelding	Digimelding ondersteunt overheidsorganisaties bij het terugmelden van (vermeende) fouten in de basisregistraties aan de beheerder van de (landelijke voorziening van de) betreffende basisregistratie.
Digilevering	Dit is de voorziening voor de levering van gegevens over gebeurtenissen vanuit aangesloten basisregistraties aan afnemers op basis van een abonnementsvorm.
Stelselcatalogus	Dit is een online catalogus die de structuur van de basisregistraties en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Die informatie helpt gebruikers om gegevens uit de basisregistratie(s) in te passen in hun eigen werkprocessen.

Verantwoordelijkheden en rollen

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers.

Binnen het stelsel van basisregistraties wordt een onderscheid gemaakt tussen vier rollen: registratiehouder, bronhouder, verstrekker en afnemer. Voor alle basisregistraties van het stelsel zijn deze rollen aangewezen.

- De *registratiehouder* is het departement, dat politiek eigenaar en dus ook politiek verantwoordelijk is voor de registratie.
- De *bronhouder* is verantwoordelijk voor het bijhouden van de basisregistratie en voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de basisregistratie. De gemeenten zijn bijvoorbeeld bronhouder voor de GBA en daarmee verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens. Volgens de wet heeft de bronhouder onderzoeksplicht, dat wil zeggen de plicht om terugmeldingen over onjuistheden in de registratie te onderzoeken.
- De *verstrekker* is de uitvoeringsorganisatie, die de landelijke voorziening technisch beheert voor het verstrekken van de gegevens uit de basisregistratie.

[3] Logius is een baten-lastendienst van het Ministerie van BZK die als beheerorganisatie optreedt voor verschillende overheidsbrede ICT-producten en -diensten.

- *Afnemers* zijn organisaties die gegevens betrekken van de basisregistraties. Overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van de authentieke gegevens uit de basisregistraties.

Aan de afzonderlijke basisregistraties worden verschillende eisen gesteld (BZK, VROM, & EZ, 2003). Zo hebben afnemers in de publieke sector een terugmeldplicht, worden registraties verplicht gebruikt door de hele overheid en is altijd een minister verantwoordelijk voor het functioneren van de registratie.[4]

Doelstellingen

Het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te verbeteren en bestuurlijke- en politieke doelstellingen te bereiken (BZK, 2010). Het betreft, in willekeurige volgorde, de volgende doelstellingen:

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

Financieel belang

Met de ontwikkeling en exploitatie van basisregistraties zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. De Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) heeft een kosteninventarisatie verricht van de bedragen die in de begrotingen van de ministeries en de betrokken zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn opgenomen voor (het stelsel van) de basisregistraties. Volgens deze inventarisatie is in 2014 bijna € 400 miljoen begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door)ontwikkeling.

[4] Een overzicht van deze eisen is in bijlage 2 terug te vinden.

1.2 Over dit onderzoek

1.2.1 Afbakening

Het krachtenveld rond (het stelsel van) basisregistraties kan worden geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2011) in het rapport iOverheid heeft geschetst.

Figuur 2: Analysekader stuwende en verankerende beginselen



Het analysekader van de WRR omvat stuwende beginselen als effectiviteit, efficiëntie en veiligheid. Deze beginselen staan volgens de WRR voor de aandrang van de overheid om ICT in te zetten voor verschillende doeleinden in tal van domeinen. Hier staan verankerende beginselen als privacy en keuzevrijheid tegenover. Deze verankerende beginselen vormen een tegenwicht en remmen de kracht van de stuwende beginselen af. De WRR betoogt dat de stuwende en verankerende beginselen moeten worden afgewogen om tot een goede omgang met ICT te komen.

Om de reikwijdte van ons onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties te beperken, hebben we ons onderzoek vooral gericht op twee thema's, die respectievelijk tot een stuwend en een verankerend beginsel kunnen worden gerekend.

1. *Betekenis basisregistraties voor fraudebestrijding*. Basisregistraties worden geacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude. Te denken is aan fraude met

toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen, maar ook aan identiteitsfraude. Primair is daarbij de kwaliteit en de betrouwbaarheid van gegevens van belang. Daarnaast speelt de vergelijking van gegevens in verschillende registraties een centrale rol bij de fraudebestrijding, bijvoorbeeld de vergelijking van gegevens uit de bevolkingsadministratie (BRP/GBA) met gegevens van Belastingdienst, SVB, UWV en DUO.

2. *Basisregistraties vanuit het burgerperspectief.* Een burger heeft vooral te maken met de basisregistraties, omdat gegevens over hem of zijn belangen in deze registraties zijn vastgelegd. Hij kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, omdat bijvoorbeeld een gegevensmutatie slechts één keer gemeld behoeft te worden en niet bij verschillende instanties afzonderlijk. De burger kan echter ook last hebben van fouten in de basisregistraties, omdat de foutieve gegevens binnen verschillende processen van de overheid kunnen doorwerken, met alle consequenties van dien. Daarentegen kunnen er ook problemen voor burgers ontstaan als correcte mutaties niet (tijdig) worden doorgegeven aan andere (basis)registraties, terwijl daar juist wel op wordt gerekend. We hebben ons onderzoek daarom ook gericht op de mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om recht op inzage en foutherstel en om het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van consequenties van eventuele onjuiste registratie.

Naast deze thema's hebben we ook onderzoek gedaan naar de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties. Daarbij hebben we verkend of er versterkingen in de *governance* mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebestrijding en de bescherming van de belangen van de burger.

1.2.2 Doelstelling

Binnen de grenzen van de in § 1.2.1 omschreven afbakening, willen we met ons onderzoek bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit de invalshoek fraudebestrijding en vanuit het perspectief van de burger.

1.2.3 Probleemstelling

Met het oog op het doel van het onderzoek, hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in

(het stelsel van) de basisregistraties ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding en vanuit het perspectief van de burger, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke risico's beheerst? 7

1.2.4 Onderzoeksvragen en normen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers, afnemers en gebruikers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
2. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van fraudebestrijding en het perspectief van de burger beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties? Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:
   5.1. Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?
   5.2. Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?
   5.3. Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

Als eerste komen in hoofdstuk 2 de knelpunten uit oogpunt van fraudebestrijding aan de orde. In dat hoofdstuk behandelen we ook de oorzaken van deze knelpunten en de mogelijke acties die daarop worden ondernomen. Hoofdstuk 3 heeft een vergelijkbare opzet voor de invalshoek burgerperspectief. Op die manier beantwoorden we de eerste vier onderzoeksvragen.
De resterende onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties, behandelen we in hoofdstuk 4.

2 Basisregistraties en fraudebestrijding

2.1 Inleiding

Basisregistraties hebben mede tot doel om bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van fraude (zie § 1.1).

Uit oogpunt van fraudepreventie en -bestrijding is de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties van primair belang. De (gegevens uit de) basisregistraties zijn namelijk de grondslag voor rechten of plichten (bijvoorbeeld kinderbijslag voor kinderen tot een bepaalde leeftijd of betaling van onroerendezaakbelasting op basis van (de waarde van) vastgoedbezit) of dienen als controlemiddel om de volledigheid/juistheid van rechten of plichten vast te stellen (bijvoorbeeld studiefinanciering voor uitwonende studenten toetsen aan de GBA-inschrijving). Als de gegevens in de basisregistraties onvolledig, onjuist en/of niet actueel zijn, kan dat bijvoorbeeld leiden tot het onterecht toekennen van toeslagen. Omdat de gegevens in de verschillende basisregistraties een belangrijke basis vormen voor rechten en plichten, zijn deze registraties inherent kwetsbaar voor pogingen om de gegevens en daarmee de gerelateerde rechten en plichten te manipuleren. Bewust hierop aansturen om daar zelf (financieel) voordeel aan te ontlenen, is aan te merken als fraude. In § 2.2 gaan we nader in op de (zorg voor de) gegevenskwaliteit van de basisregistraties.

Basisregistraties spelen ook een rol bij de bestrijding van fraude, doordat de gegevens in deze registraties gekoppeld en geanalyseerd kunnen worden om zo aanwijzingen voor fraude te vinden. In § 2.3 beschrijven we enkele mogelijkheden en beperkingen hiervan.

2.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties

De verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit van een basisregistratie ligt primair bij de bronhouder, omdat de bronhouder moet zorgen voor een correcte verwerking van gegevensmutaties. Ook de registratiehouder heeft een verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit, omdat de desbetreffende minister moet zorgen voor maatregelen, waaronder regelgeving en toezichtinstrumenten, om de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen.

In § 2.2.1 gaan we in op de (resultaten van) onderzoeken naar de kwaliteit van gegevens in de basisregistraties. Vervolgens besteden we in § 2.2.2 aandacht aan de knelpunten in de gegevenskwaliteit.

2.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties

Voor de basisregistraties GBA/BRP, NHR, BAG en BRK zijn er in opdracht van de registratie- of bronhouders onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de gegevens en/of procedures. Voor de overige basisregistraties hebben we geen kwaliteitsonderzoeken aangetroffen.

Hierna wordt per basisregistratie een overzicht gegeven van kwaliteitsonderzoeken en de resultaten daarvan.

GBA/BRP

Het vraagstuk van (het toezicht op) de kwaliteit van de bevolkingsadministratie speelt al vanaf de introductie van de GBA in 1994. Destijds heeft de Algemene Rekenkamer (1996) geconcludeerd dat het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te kunnen dragen, lacunes vertoont. Het gaat vooral om het toezicht op de kwaliteit en de beveiliging van de GBA-gegevens en om het voldoen van de GBA-systemen aan de ontwerpeisen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om het instrumentarium te verbeteren, hebben mede de aanzet gegeven voor een periodieke kwaliteitsaudit van de gemeentelijke systemen.[5] Deze GBA-audits vinden eens in de drie jaar plaats door geaccrediteerde auditinstellingen. In juli 2011 ging de vierde en laatste cyclus van GBA-audits van start. Uit een rapportage van juli 2013 over de resultaten van de vierde cyclus GBA-audits bleek dat 25

[5] Terzijde merken we op dat de Algemene Rekenkamer in 1996 ook aanbevelingen heeft gedaan om de ondoelmatigheden van de decentrale structuur van de GBA te verminderen. Hoewel het enige jaren heeft geduurd, kunnen we constateren dat met de introductie van de landelijke voorziening voor de GBA (GBA-V) ook aan deze aanbevelingen tegemoet is gekomen.

van de 350 gemeenten, waarvan een toetsrapport is ontvangen, in aanmerking kwamen voor een heraudit, omdat er teveel fouten aan het licht kwamen. Dit is ruim 7% van de getoetste gemeenten. Met de introductie van de BRP per 6 januari 2014 zijn de periodieke kwaliteitsaudits vervangen door een systeem van gemeentelijke zelfevaluaties.

De periodieke audits en zelfevaluaties richten zich vooral op het voldoen aan formele voorschriften en minder op de vraag of de gegevens in de registratie overeenkomen met de realiteit, bijvoorbeeld of een ingeschrevene daadwerkelijk op het inschrijfadres woont. In het verleden zijn er wel onderzoeken uitgevoerd om meer duidelijkheid te verkrijgen over de laatstgenoemde vraag. Zo heeft Deloitte (2011) in opdracht van BZK onderzoek verricht naar de kwaliteit van de GBA. Daaraan hebben 52 gemeenten deelgenomen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij 97,8% van de als bewoond geregistreerde adressen de feitelijke bewoning overeenkomt met de registratie in de GBA. Van de in de GBA als leegstaand geregistreerde adressen, bleek echter in werkelijkheid niet meer dan 77,3% leegstaand.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft IDManagement Centre (2012) in samenwerking met Considerati een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA. Dit onderzoek richt zich op drie groepen niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA, te weten:

- Personen die op een ander adres wonen dan vastgelegd in de GBA. Het onderzoek geeft als schatting dat bij 4 à 5 % van de adressen de bewoning niet overeenkomt met de vastlegging in de GBA. Het rapport noemt als voorbeeld van een maatschappelijk effect de schade van jaarlijks € 55 miljoen die wordt veroorzaakt door studenten die ten onrechte als uitwonend zijn ingeschreven.
- Personen die geregistreerd staan als geëmigreerd naar een onbekend land, ook wel aangeduid als "vertrokken onbekend waarheen" (VOW). Volgens het onderzoek stonden er per 1 januari 2011 ongeveer 387.000 personen als VOW geregistreerd. Jaarlijks komen er circa 65.000 personen bij, waarvan ongeveer de helft zich later weer meldt bij een Nederlandse gemeente. Een maatschappelijk effect van de VOW-status is dat deze personen onvindbaar zijn voor schuldeisers. De schade hierdoor becijfert het onderzoek op € 24 miljoen per jaar.
- Personen die ten onrechte niet in de GBA staan, terwijl ze wel aan het inschrijvingscriterium van de Wet GBA voldoen. Maatschappelijke

effecten hiervan zijn onder andere onnodige administratieve lasten en derving van belastingopbrengsten.

Ook ICTU (2013) heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van adresgegevens in de GBA. In dit rapport wordt verwezen naar de norm die de Tweede Kamer via de motie Heijnen-Bilder in 2007 heeft geformuleerd dat de gehele GBA voor 99% correct zou moeten zijn. Het onderzoek spitst zich toe op het geregistreerde woonadres van personen, omdat dit een veel geraadpleegd gegeven betreft en het meest aan verandering onderhevig is. In totaal zijn 50 gemeenten in het onderzoek betrokken. Deze gemeenten hebben in totaal bij 5.399 adressen de inschrijving van de bewoners gecontroleerd. Landelijk bleek dat bij 95% van de adressen alle personen correct zijn geregistreerd. Volgens het CBS telde Nederland aan het eind van 2013 ruim 7,5 miljoen woonadressen. Als bij 5% daarvan incorrecte gegevens voorkomen, gaat het om ongeveer 375.000 adressen, waarbij fouten zijn geconstateerd. ICTU heeft de kwaliteit van de GBA ook uitgedrukt in het landelijk percentage correct ingeschreven personen. Volgens het onderzoek is 97,7% van de personen correct geregistreerd. Bij 2,3% van de personen komen dus fouten in de registratie voor. Dit komt neer op een aantal van ruim 386.000 onjuist geregistreerde personen, omdat volgens het CBS eind 2013 de populatie in Nederland ongeveer 16,8 miljoen personen omvatte. Een incorrecte inschrijving van adresgegevens kan ook tot gevolg hebben dat gegevens over de (samenstelling van de) huishouding op dat adres onjuist zijn. Dat kan betekenis hebben voor bijvoorbeeld het recht op toeslagen of uitkeringen.

Het onderzoek van ICTU heeft aangetoond dat risicogestuurd adresonderzoek mogelijkheden biedt om incorrecte adresgegevens aan te tonen. Tabel 1 geeft een overzicht van enkele risicosignalen die in het onderzoek effectief zijn gebleken om fouten in registraties op te sporen.

Tabel 1: Percentage incorrecte adresgegevens bij verschillende risicosignalen

Risicosignaal	% incorrect
Adressen waarop een briefadres is gevestigd[6]	50,6
Adressen met administratieve leegstand	45,7
Wel ingeschreven, niet woonachtig gebaseerd op politie waarneming van CJIB	32,8
Adressen met een indicatie van 'overbewoning' (van 'SVB)'	17,3
Adressen waarbij personen die studiefinanciering aanvroegen door DUO worden aangemerkt als 'licht verdacht' op basis van hun eigen risico-model	14,6
Adressen waarbij een bewoner vertrokken is met onbekende bestemming (VOW)	13,3
Eigenaar van het adres is langer dan 5 jaar geleden overleden (van Kadaster)	4,2

Bron: ICTU (2013)

ICTU merkt over de uitvoering van het adresonderzoek op dat het onvoldoende is gelukt om afnemers en gemeenten te laten samenwerken. Afnemers waren bereid om adresbestanden aan te leveren, maar voor het uitvoeren van huisbezoeken bleek geen capaciteit aanwezig.

NHR

Naar de kwaliteit van het NHR heeft TNS NIPO (2013) onderzoek gedaan. Dit onderzoek is het meest recente externe onderzoek naar de kwaliteit van de vermeldingen in het NHR. TNS/NIPO heeft in het onderzoek de juistheid van de gegevens (handelsnaam, activiteit, bezoekadres, postadres, telefoonnummer[7]) onderzocht door middel van telefonische interviews bij een steekproef van ongeveer 1.200 inschrijvingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de vermeldingen van de handelsnaam, activiteit, bezoekadres en postadres in ongeveer 97% van de gevallen juist, dan wel aannemelijk zijn. Met 91% correcte vermeldingen volgt het telefoonnummer op enige afstand. Als de kwaliteit van de gegevens wordt beoordeeld per inschrijving, laat het rapport een minder gunstig beeld zien. Als de gegevens handelsnaam, activiteit, bezoekadres en postadres per inschrijving gezamenlijk worden beoordeeld, blijkt dat ongeveer 89% van de inschrijvingen geen onjuiste vermeldingen bevat, 10% heeft één en 1% heeft twee onjuiste vermeldingen. Dit betekent dat bij een substantieel deel, namelijk een op de negen à tien inschrijvingen, ten minste één gegeven niet juist, dan wel niet aannemelijk is.

[6] In het onderzoeksrapport wordt toegelicht dat dit percentage te hoog kan zijn uitgevallen doordat mogelijk niet in alle gemeenten een aselecte steekproef van adressen met briefadres is gebruikt, maar een steekproef van 'verdachte' adressen met briefadres.

[7] Het telefoonnummer is overigens, in tegenstelling tot de overige kenmerken, geen authentiek gegeven.

BAG

Op grond van de Wet BAG moet iedere Nederlandse gemeente eens in de drie jaar de BAG-administratie laten inspecteren door een geaccrediteerde, externe partij.
Het ministerie van IenM heeft samen met het BAG-Bronhouders en Afnemersoverleg (BAG-BAO) een planning opgesteld voor de periode 2012-2014. Aan het einde van kalenderjaar 2014 moeten in principe alle Nederlandse gemeenten een BAG-inspectie hebben gehad, maar door achterstanden in de planning is het niet waarschijnlijk dat eind 2014 alle gemeenten zijn onderzocht. Uit een overzicht van het Ministerie van IenM (2014) van de sinds 2012 tot maart 2014 uitgevoerde inspecties blijkt dat bij 115 gemeenten een inspectie is uitgevoerd. De resultaten zijn in tabel 2 samengevat.

Tabel 2: Resultaten BAG-inspecties en herinspecties vanaf 2012 tot maart 2014

	Aantal	%
Inspecties	115	
• waarvan geslaagd	16	14
• waarvan niet geslaagd / herinspectie	99	86
Herinspecties	21	
• waarvan geslaagd	5	24
• waarvan niet geslaagd / herinspectie	16	76

Bron: Ministerie van IenM (2014)

Uit deze resultaten blijkt dat de gemeenten veel moeite hebben om de inspectie met goed gevolg door te komen. De scores zijn vooral negatief op de onderdelen die te maken hebben met de gegevenskwaliteit (bestandscontroles en de steekproef registratie en register). De gemeenten scoren minder negatief ten aanzien van de processen en de continuïteitswaarborgen (uitwijk en back-up & herstel).

Artikel 46 van de Wet BAG legt aan de minister de verplichting op om steeds na vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De Auditdienst Rijk (ADR, 2014) heeft de opdracht ontvangen om de eerste evaluatie van de Wet BAG uit te voeren en heeft daarover eind april 2014 gerapporteerd. Het evaluatierapport van de ADR bevestigt dat de feitelijke juistheid van de gegevens in de BAG "nog niet optimaal" is. De ADR signaleert ook dat nog niet alle bestuursorganen intensief gebruik maken van de BAG, hoewel dit wettelijk wel verplicht is. Wanneer de feitelijke juistheid de 100% zou benaderen, zou dit volgens de ADR voor gebruikers een sterke impuls zijn om de BAG te gebruiken. Dit laatste

zou dan weer kunnen bijdragen aan het doen van veel terugmeldingen, waardoor de kwaliteit van de BAG kan toenemen.

In opdracht van het Ministerie van IenM heeft Statisfact (2013) onderzoek gedaan naar de tevredenheid van afnemers van de BAG. In dat onderzoek komt ook de beleving van de kwaliteit aan de orde. Afnemers van de BAG blijken tekortkomingen te ervaren in de

- volledigheid (adressen, postcodes en panden in aanbouw);
- juistheid (postcodes, bouwjaar, pand- en woonplaatsgeometrie);
- actualiteit (verschilt per gemeente);
- bruikbaarheid (inhoud sluit onvoldoende aan bij de behoefte van afnemers).

Volgens het tevredenheidsonderzoek blijken afnemers de BAG te percipiëren als de formele werkelijkheid, terwijl zij juist geïnteresseerd zijn in de échte werkelijkheid (de waargenomen situatie).

BRK

In de Kadasterwet (artikel 7u, lid 1) is vastgelegd dat eens in de drie jaar een onafhankelijke deskundige een audit moet uitvoeren op de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK. De audit moet een verklaring opleveren of is voldaan aan de normen uit het Kwaliteitshandvest van het Kadaster.
In de eerste helft van 2012 heeft Alterra (2012) in opdracht van het Kadaster een eerste externe audit uitgevoerd op de kwaliteit van de BRK. In deze audit is de controlemethodiek van het Kadaster beoordeeld; de gegevens zelf zijn volgens Alterra niet gecontroleerd. Beoordeeld is of de controlemethodiek van het Kadaster de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK met voldoende zekerheid aantoont. Het gaat daarbij om objectverwijzingen, rechtsvermeldingen, rechthebbenden, subjectgegevens, kadastrale aanduidingen, kadastrale grenzen (inclusief rijksgrens, provinciegrenzen en gemeentegrenzen) en kadastrale oppervlaktes. Wat betreft de rechten, rechthebbenden, subjectgegevens en Kadastrale aanduiding is geconstateerd dat sinds de invoering van BRK controle op ingevoerde gegevens plaatsvindt. Cijfers waaruit blijkt dat alle mutaties sinds die tijd voldoen aan de norm ontbreken echter. Ook zijn er geen cijfers bekend over de kwaliteit van de gegevens vóór de invoering van de Automatische Kadastrale Registratie (AKR) en het is niet duidelijk wat de resultaten van de controles bij de invoering van AKR zijn geweest. Het Kadaster kan onvoldoende aantonen wat de kwaliteit is van de volledige sets gegevens over rechten, rechthebbenden en subjectgegevens in de AKR. De systematiek die het kadaster hanteert zorgt ervoor dat kadastrale aanduidingen niet dubbel kunnen voorkomen,

maar omwisselingen van kadastrale aanduidingen waarbij perceel 1 de aanduiding van perceel 2 heeft gekregen en omgekeerd zijn wel mogelijk.

De bevindingen van het kwaliteitsonderzoek zijn in tabel 3 samengevat.

Tabel 3: Bevindingen kwaliteitsonderzoek Kadaster (BRK)

Gegeven	Score	Oordeel
Objectverwijzingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,82% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Rechtsvermeldingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,61% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Rechthebbenden	Mutaties 2008 t/m 2011: 98,91% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Subjectgegevens	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,87% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Kadastrale aanduiding	100%	Lijkt aan de norm te voldoen.
Kadastrale grenzen	Onbekend	Er is geen uitspraak over de kwaliteit te doen.
Rijksgrens, provinciale en gemeentegrenzen	Nagenoeg 100% juist	Voldoet aan de norm.
Kadastrale oppervlakte	In 2008 voldeed 93,55% aan de norm. Mutaties 2011: 99% juist. Mutaties 1e kwartaal 2012: 98% juist.	In 2008 is niet voldaan aan de norm. Mutaties in 2011 en het 1e kwartaal van 2012 voldoen wel aan de norm.

Bron: Alterra (2012)

Alterra constateert dat met de huidige controlemethodiek de kwaliteit van kadastrale grenzen onvoldoende kan worden aangetoond.

2.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit

Als het gaat om de gegevenskwaliteit komen uit de in § 2.2.1 genoemde onderzoeken en uit ons onderzoek de volgende knelpunten naar voren:

- gebrek aan eenduidigheid definities/begrippen;
- afhankelijkheid van opgave door geregistreerden;
- gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen;
- gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek;
- beperkt gebruik basisregistraties;
- gebreken in audits, evaluaties en toezicht.

Hierna geven we per knelpunt een toelichting.

Gebrek aan eenduidigheid definities / begrippen
De definities en de betekenissen van gegevens binnen (het stelsel van) de basisregistraties zijn niet altijd eenduidig en onderling afgestemd. Een bekend voorbeeld is het adresbegrip.[8] Dit kan onder andere leiden tot inconsistenties en complicaties bij het voorkomen en bestrijden van fraude. Zo is bijvoorbeeld voor het recht op huurtoeslag het adres volgens de BRP/GBA bepalend, maar voor de belastingheffing kan de Belastingdienst meer factoren in de beschouwing betrekken bij de bepaling wat het adres is van een belastingplichtige.

Veel overheidsregelingen, bijvoorbeeld op het terrein van belastingen, toeslagen, uitkeringen en (lokale) heffingen, zijn afhankelijk gesteld van het al dan niet vormen van een huishouding. De inschrijving van personen op één adres is voor sommige regelingen bepalend voor het vormen van een huishouding, maar bij andere regelingen is dat niet het geval en worden andere of aanvullende criteria aangelegd.

Onderzoeksbureau Essence (2012) heeft een inventarisatie gemaakt van adresbegrippen. Deze inventarisatie laat zien dat er belangrijke semantische diversiteit in adresbegrippen bestaat binnen en tussen organisaties, waardoor procesaanpassingen of zelfs juridische aanpassingen nodig zijn om een groei in hergebruik van adresinformatie te bereiken.

Op het gebrek aan eenduidigheid van definities en begrippen komen we in § 4.2.3 terug.

Afhankelijkheid van opgave door geregistreerden
Voor de kwaliteit van de basisregistraties is de overheid voor een belangrijk deel afhankelijk van een juiste opgave door de geregistreerde. Zo is het voor de overheid bijvoorbeeld moeilijk om vast te stellen dat een persoon uitgeschreven zou moeten worden vanwege langdurig verblijf elders, als familieleden op het 'oude' adres ingeschreven blijven en ervoor zorgen dat eventuele administratieve verplichtingen worden nagekomen.

Gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen
Om de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties te bevorderen, bestaan er voor bestuursorganen onder andere regelingen voor het 'terugmelden' van (vermoedelijke) onjuistheden aan de bronhouder van een basisregistratie. Deze bronhouder kan de desbetreffende gegevens dan 'in onderzoek' plaatsen en na onderzoek zo nodig tot correctie

[8] Andere voorbeelden zijn de begrippen ingezetene, vestiging en inkomen.

overgaan. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er problemen bestaan bij het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo signaleert een onderzoek van Deloitte/Zenc (2011) dat een groot deel van de afnemers en bijna alle gemeenten zijn aangesloten op de terugmeldvoorziening (TMV) voor de GBA, maar dat het gebruik ervan beperkt is (zie tabel 4).

Tabel 4: Aantallen terugmeldingen 2010 en 2011

Terugmeldingen	2010	2011
Belastingdienst	19.392	10.176
Overige organisaties	6.745	6.647
Totaal (834 organisaties)	26.137	16.823

Bron: Deloitte/Zenc (2011)

De Belastingdienst meldt systematisch terug via de TMV, maar het rapport laat wel een forse daling zien van de meldingen door de Belastingdienst tussen 2010 en 2011, waardoor ook het totale aantal terugmeldingen is gedaald.[9]
Het rapport van Deloitte/Zenc wijst erop dat afnemers niet in alle gevallen (voldoende) aanleiding zien om terug te melden, bijvoorbeeld als een juiste inschrijving in de GBA geen voorwaarde is voor de dienstverlening. Bij terugmeldingen speelt het begrip 'gerede twijfel' een rol. Uit het onderzoek blijkt dat elke afnemer dit begrip zelf invult, afhankelijk van het gegeven waarover het gaat of de regeling waarvoor het gegeven van belang is. De criteria die de afnemers stellen voor gerede twijfel zijn streng. Dat verklaart waarom er, ondanks dat afnemers bijvoorbeeld adresverschillen constateren, relatief weinig terugmeldingen zijn. Tot slot signaleert het rapport dat de samenhang in de keten van terugmelding maar zeer beperkt geborgd is. De TMV-applicatie voorziet bijvoorbeeld niet in de mogelijkheid om relevante informatie mee te sturen en de procedure 'adres in onderzoek' laat mogelijkheden onbenut om feiten die bij afnemers bekend zijn, in het onderzoek te betrekken.

Het onderzoek van IDMC/Considerati (2012) wijst ook op problemen bij (de behandeling van) terugmeldingen van (mogelijke) onjuistheden in de GBA. Ook het onderzoek van ICTU (2013) heeft opgeleverd dat op het punt van de terugmeldingen veel verbetering mogelijk is. De conclusie van dit onderzoek is dat terugmeldingen van het CJIB prioriteit verdienen en dat gemeenten deze signalen versneld moeten opvolgen.

[9] Sinds het rapport van Deloitte/Zenc uit 2011 is het aantal terugmeldingen overigens weer toegenomen tot ongeveer het niveau van 2010. Over 2013 zijn 25.543 terugmeldingen geregistreerd, waarvan 10.653 van de Belastingdienst

De Inspectie SZW (2012) heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van terugmeldingen en correctieverzoeken binnen het SUWI-domein[10] aan de kwaliteit van gegevens. Uit het onderzoek is gebleken dat terugmeldingen en correctieverzoeken weinig worden gebruikt. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat gemeenten, UWV en SVB zich richten op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor de eigen wettelijke taak, maar dat het belang van een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens op de achtergrond staat. Volgens de inspectie maakt de toename van informatiestromen en informatienetwerken een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens steeds belangrijker.

Ook bij andere basisregistraties dan de GBA/BRP spelen er problemen rond het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo blijkt uit de resultaten van het onderzoek van Statisfact (2013) dat ongeveer twee derde van alle respondenten weleens een onjuistheid constateert in de BAG. Daarvan geeft twee derde vervolgens ook een terugmelding. Onbekendheid met de procedure en tijdgebrek worden als redenen aangevoerd om niet terug te melden.
Private partijen geven aan dat zij grote aantallen fouten constateren, waardoor een terugmelding per afzonderlijke fout ongeschikt wordt geacht. Andere redenen voor private partijen om (nog) geen terugmelding te doen zijn:

- het ontbreken van een terugmeldverplichting;
- de onbekendheid met de procedure;
- de verwachting dat de terugkoppeling niet tot aanpassing zal leiden.

Afnemers merken op dat de communicatie rondom een terugmelding kan worden verbeterd. Het is voor een afnemer niet altijd duidelijk of een terugmelding in behandeling is genomen en/of er ook een correctie is doorgevoerd en indien dit niet het geval is, wat de reden hiervan is.
De doorlooptijd van de afhandeling van geconstateerde fouten verschilt sterk per gemeente.

Het beeld dat bij verschillende basisregistraties het terugmelden gebrekkig functioneert, wordt bevestigd door een onderzoek van PBLQ/Zenc (2013). Het rapport over dit onderzoek signaleert onder andere de volgende knelpunten, die afnemers van de basisregistraties ervaren bij het terugmelden.

- De gegevens uit de basisregistratie worden niet als authentieke gegevens gebruikt of bij confrontatie met andere gegevens prevaleren die andere gegevens.

[10] SUWI: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

- De kennis over de mogelijkheid om terug te melden, en inzicht in de relevante basisregistratie, is niet aanwezig of onjuist.
- De constatering dat een gegeven (mogelijk) niet juist is, blijft achterwege.
- De motivatie of prioriteit om terug te melden ontbreekt.
- Er zijn geen (al dan niet elektronische) voorzieningen om de terugmelding te laten plaatsvinden of het terugmelden wordt als niet gebruiksvriendelijk ervaren.

Bij de interviews in het kader van ons onderzoek is er ook op gewezen dat terugmeldingen soms een beperkte waarde hebben. Terugmeldingen leveren bijvoorbeeld informatie op dat een bepaalde persoon ergens niet (meer) woont, maar in veel gevallen ontbreken dan gegevens over het nieuwe woonadres van deze persoon.

Gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek
Gebreken in de controle van brondocumenten en/of adresonderzoeken hebben een nadelige invloed op de kwaliteit van de basisregistraties. Op dit punt constateert het onderzoek van IDMC/Considerati (2012) tussen gemeenten een grote diversiteit in aanpak en prioriteit in de bijhouding van de GBA. Dit heeft onder meer betrekking op:

- de alertheid bij nieuwe inschrijvingen en verhuizingen, door gebruik te maken van reeds bekende informatie over een adres en ondersteuning met risicoprofielen;
- de criteria bij de beoordeling van de hardheid en bruikbaarheid van een signaal of melding;
- de 'snelheid' waarmee gemeenten een zoekgeraakte persoon de VOW-status geven;
- de capaciteit die beschikbaar is (gesteld) om administratief adresonderzoek en huisbezoek uit te voeren en de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd;
- de mate waarin binnen- en buitengemeentelijk wordt samengewerkt.

Ook het in § 2.2.1 genoemde onderzoek van ICTU (2013) laat zien dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn en de beschikbare capaciteit bij gemeenten voor adresonderzoek beperkt is.

De invloed van gebrekkige controle op gegevensmutaties beperkt zich overigens niet alleen tot adresgegevens. Zo zijn voorbeelden bekend van onjuiste geboorteaangiften van tweelingen. Verder hebben we waargenomen dat er onvoldoende controle is op de consistentie van gegevens over gerelateerden (ouders, kinderen).

"Verloren zoon"
Een vader in Bussum heeft uit belangstelling eens bekeken welke gegevens allemaal beschikbaar waren over hem op 'mijnoverheid.nl'. Tot zijn verbazing bleek bij zijn persoonsgegevens wel zijn jongste zoon vermeld, maar niet zijn andere zoon. Toen deze laatste zoon via mijnoverheid.nl zijn gegevens raadpleegde, bleken de gegevens over zijn vader wel correct geregistreerd te zijn. Kortom: de zoon had wel een vader, maar de vader had geen (oudste) zoon. Na overleg met het gemeentehuis, is de zaak rechtgezet. Daarvoor moest de vader persoonlijk aan het loket verschijnen met identificatiepapieren. Vervolgens kwam de moeder op het idee om ook maar eens haar gegevens te controleren. Ook bij haar bleek de oudste zoon niet geregistreerd te staan, maar zij was bij de oudste zoon wel als zijn moeder geregistreerd. De moeder moest zich ook persoonlijk melden bij het gemeenteloket met identiteitspapieren om deze fout te laten corrigeren. Kortom: na twee correcties is de registratie nu weer kloppend, althans voor deze familie.
Bron: melding particulier

Beperkt gebruik basisregistraties
Om het gebruik en daarmee ook de kwaliteit van de basisregistraties te bevorderen zijn er wettelijke verplichtingen om gegevens aan de basisregistraties te ontlenen en niet onnodig naar gegevens te vragen waarover de overheid al beschikt. De Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen (WEU) regelt dat bijvoorbeeld voor de organisaties in de keten werk/inkomen. Uit onderzoek dat in opdracht van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB); cluster Stelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT, 2013) is uitgevoerd, blijkt echter dat nog steeds in een kwart van de gevallen onnodig gegevens worden opgevraagd.

Gebreken in audits, evaluaties en toezicht
De instrumenten die ingezet worden voor de toetsing van de kwaliteit van de basisregistraties hebben beperkingen. Zo richten deze instrumenten zich vooral op de formele juistheid van de registratie (het voldoen aan regelgeving en conventies) en minder op de materiële juistheid (de overeenstemming met werkelijkheid). Een voorbeeld daarvan is de BRK, waarbij de juistheid van de registratie wordt afgemeten aan de overeenstemming met de relevante notariële akten en niet aan de realiteit. Daardoor kan het voorkomen dat personen die volgens de GBA zijn overleden, (nog) als rechthebbende zijn vermeld in de BRK. Het Kadaster werkt de BRK namelijk pas bij als een verklaring van erfrecht van een notaris wordt ontvangen. Volgens Kolkman (2012)

ging het in 2010 om ruim 251.000 percelen waarbij een overleden persoon in de BRK (nog) als rechthebbende vermeld stond.

Een beperking van de kwaliteitsinstrumenten is ook dat ze zich beperken tot de gegevens in de desbetreffende basisregistratie en daarbij de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing laten. Pas recent is hier enige aandacht voor gekomen in een notitie van de Stuurgroep Werkend Stelsel van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2014). Deze notitie beschrijft een verdere uitbreiding van de kwaliteitsmeting binnen het stelsel, waarbij het de bedoeling is de consistentie tussen verschillende basisregistraties (GBA, BAG, NHR en WOZ) te beoordelen.

2.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding

Zoals in § 2.1 en § 2.2 toegelicht, dienen de gegevens in de basisregistraties mede om vast te stellen of er rechten en plichten bestaan voor de geregistreerde, dan wel om deze rechten en plichten te verifiëren. Daardoor kan fraude worden voorkomen. Ook is het mogelijk om fraude te bestrijden door de gegevens in basisregistraties te koppelen en te vergelijken met gegevens in andere (basis)registraties. Op die manier kunnen inconsistenties aan het licht komen, die aanwijzingen opleveren van fraude. Bij nader onderzoek kunnen vervolgens bewijzen voor fraude worden gevonden, op basis waarvan repressief ingrijpen mogelijk is. Deze vorm van fraudebestrijding kan uiteraard ook een preventief effect hebben door een afschrikkende werking op potentiële fraudeurs. In deze paragraaf gaan we dieper in op de mogelijkheden om fraude te bestrijden via het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties.

2.3.1 Voorbeelden van de inzet van datakoppelingen en -analyse

Binnen de overheid bestaan er verschillende initiatieven om met behulp van datakoppelingen en -analyses fraude te voorkomen en te bestrijden. De betrokken instanties gebruiken daarbij gegevens uit de basisregistraties, maar vrijwel altijd aangevuld met gegevens uit andere bronnen. Deze gegevens kunnen afkomstig zijn uit andere (overheids)administraties en/of uit openbare bronnen. Hierna geven we enkele voorbeelden van dergelijke initiatieven.

SyRI

Systeem Risico Indicatie (SyRI) is een instrument waarmee gegevens kunnen worden gekoppeld ter voorkoming en bestrijding van fraude op het terrein van de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude en het niet naleven van arbeidswetten. SyRI is wettelijk verankerd in de gewijzigde wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (2013). Deze wijziging is ingegaan per 1 januari 2014 en de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met nadere uitwerking van de wijziging treedt naar verwachting in werking per 1 juli 2014. SyRI is een opvolger van het Systeem Anonieme Risico Indicatie (SARI).

SyRI gebruikt onder andere gegevens uit basisregistraties, zoals adresgegevens uit de BRP/GBA of kentekengegevens uit de BRV, maar ook gegevens uit andere databases of administraties. Voor iedere verwerking door SyRI moet er een expliciet doel zijn gedefinieerd. Vervolgens wordt een project opgezet dat op basis van een risicomodel een lijst met risicomeldingen moet opleveren. Aan het uitwisselen van gegevens zijn verschillende eisen gesteld om een integere omgang met de gegevens te waarborgen. Zo wordt er gewerkt met gepseudonimiseerde[11] gegevens, waardoor de gegevens niet direct herleidbaar zijn tot personen. Verder werkt SyRI met tijdelijke bestanden die na afloop van de opdracht weer worden verwijderd. Het is de bedoeling dat SyRI indicaties van fraude oplevert. Aan de hand van deze indicaties moet vervolgens nog een arbeidsintensief onderzoekstraject worden doorlopen om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van fraude. Er zijn (nog) geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de opbrengsten en kosten van SyRI.

Project Schoon Schip

In 2012 en 2013 hebben de Gemeente Amsterdam (2013), het UWV, de Belastingdienst en de SVB samengewerkt in het Project Schoon Schip. In het kader van dit project zijn de gegevens van personen met een Amsterdams adres in de polisadministratie van het UWV vergeleken met hun GBA-gegevens. Dit leverde in totaal 58.000 verschillen op; 2.000 daarvan zijn nader onderzocht. Het primaire doel van het project is het verbeteren van de kwaliteit en actualiteit van gegevens uit het GBA, maar het project zou ook inzichten moeten opleveren voor een effectieve fraudebestrijding met behulp van bestandsvergelijkingen.

[11] Pseudonimiseren houdt in dat de identificerende gegevens op een omkeerbare manier worden versleuteld, zodat na de analyse een relatie met de oorspronkelijke gegevens te leggen is.

Tabel 5 geeft een beeld van de fraudegevallen die door het project Schoon Schip zijn opgespoord (Amsterdam, 2013).

Tabel 5: Resultaten project Schoon Schip

Ketenpartner	Aantal dossiers geselecteerd	Aantal fraude-gevallen	Toelichting
Gemeenten Amsterdam - Dienst Werk en Inkomen	17	10 (uitkering stopgezet)	6 gevallen: woon- of adresfraude 4 gevallen: geen medewerking aan onderzoek
Gemeente Amsterdam - Dienst Wonen, Zorg en Samenleven	25	5	Betreft woonfraude.
Belastingdienst	n.b.	n.b.	Het polisadres geeft mogelijk indicatie dat teveel huur- en kindertoeslag is geclaimd. Hoeveel fraudegevallen dit heeft opgeleverd is niet bekend.
SVB	23	0	Geen onregelmatigheden

Bron: Amsterdam (2013)

Het project Schoon Schip heeft in totaal 7.348 uren gekost, exclusief de inzet van het UWV en de Stichting Inlichtingenbureau. Er zijn geen exacte financiële resultaten bekend van dit project, maar de projectleider heeft ons laten weten dat de baten van het project in financiële termen lager zijn dan de kosten.
Het project heeft de betrokken partijen wel veel inzichten opgeleverd om tot een effectieve inzet te komen van bestandsvergelijkingen op basis van basisregistraties. Zo is naar voren gekomen dat de gebruikte bestanden 'ruis' bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van schrijffouten, waardoor filtering moest plaatsvinden om bruikbare signalen te verkrijgen. Verder moesten de resultaten van de bestandsanalyse worden aangevuld met fraudesignalen op basis van gegevens over uitkeringen, toeslagen en de huur van een sociale huurwoning. Hiervoor is gebruik gemaakt van het systeem SARI, dat een voorloper is van SyRI. Het project heeft aangetoond dat het noodzakelijk is dat professionals uiteindelijk afwegen of er sprake is van een bruikbare fraudeindicatie en of nader onderzoek gerechtvaardigd is.

Waterproof
Eind 2005 hebben gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe het project "Waterproof" uitgevoerd, in samenwerking met de SVB en de Belastingdienst. In het kader van dit project zijn alle uitkeringsgerechtigden (AOW en bijstand) in deze gemeenten gecontroleerd op fraude aan de hand van gegevens over hun waterverbruik en de watervervuilingsheffing.

Volgens het persbericht van de gemeente Groningen (2007) bedroeg de totale financiële opbrengst voor de overheid in ieder geval € 7.688.163. Deze opbrengst is onder andere opgebouwd uit het beëindigen van 93 bijstandsuitkeringen door gemeenten, het beëindigen van 8 uitkeringen door de SVB en het terugvorderen van 303 ten onrechte verleende kortingen en toeslagen door de Belastingdienst.

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, 2007) heeft een onderzoek naar dit project uitgevoerd en geconcludeerd dat de bestandskoppeling onrechtmatig was. Er zijn namelijk persoonsgegevens van waterbedrijven en waterschappen opgevraagd en gekoppeld aan de administraties van gemeenten, Belastingdienst en SVB, terwijl daar geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude dan wel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag. De Rechtbank Utrecht (2008) heeft echter op 9 juni 2008 geoordeeld dat een bestandskoppeling in het kader van het project Waterproof 'niet ontoelaatbaar moet worden geacht'.

Kadastercheck

In een rapport van de Inspectie SZW (2012a) is melding gemaakt van een project in de gemeente Groningen waarbij gegevens uit basisregistraties van het Kadaster zijn gekoppeld aan gegevens van het uitkeringsbestand Wet Werk en Bijstand (WWB). Dit project vond plaats in 2006 en had tot doel vermogensfraude op te sporen door te verifiëren of burgers met een bijstandsuitkering ook vastgoed bezaten. Bij 4% van het klantenbestand WWB bleek sprake van samenloop met de gegevens uit het kadaster. Bij 25% van deze signalen was op enigerlei wijze sprake van onvolkomenheden of fraude.

In 2010 heeft het Groningse project opvolging gekregen door een project van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) Noord, Overijssel en Gelderland/Flevoland. Voor dit project zijn de gegevens van 119.000 WWB'ers uit 130 gemeenten gekoppeld. Hierbij zijn in totaal 7.383 gevallen van samenloop gevonden, die betrekking hadden op 3.800 unieke personen. Dat is 3% van het gekoppelde WWB bestand. De samenloopgevallen zijn voorgelegd aan de 130 deelnemende gemeenten. Van 58 gemeenten is terugkoppeling ontvangen over 181 samenloopsignalen. Bij 117 van de 181 gevallen was sprake van een of andere vorm van onrechtmatigheid en 10 uitkeringen zijn beëindigd. De Inspectie SZW (2012a) heeft aangegeven dat niet duidelijk is wat de oorzaak is van de beperkte terugkoppeling.

GBA en DigiD

De minister van VenJ (2013) heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat gegevens uit de GBA vergeleken zijn met gegevens over actief DigiD-gebruik en signalen van mogelijke fraude in de keten. Dat heeft in 6.000 gevallen geleid tot vermoedens van fraude en tot het uiteindelijk actief afsluiten van 500 DigiD's.

Digitaal Klantdossier

Het Digitaal Klantdossier (DKD) is een applicatie die gemeenten (sociale zaken en sociale diensten), SVB en UWV op structurele basis inzetten. DKD draait via de applicatie Suwinet-Inkijk op het elektronische Suwinet[12] en geeft direct toegang tot belangrijke klantgegevens. De applicatie wordt onder andere ingezet bij de beoordeling van een aanvraag voor een uitkering. Op basis van de invoer van een BSN-nummer worden gekoppelde gegevens van de burger getoond. Deze gegevens zijn onder andere afkomstig uit de basisregistraties GBA, BRV, handelsregister en Kadaster. Vanaf 1 juli 2013 zijn, naar aanleiding van de ervaringen van het project Schoon Schip, ook de gegevens uit de polisadministratie van het UWV (in de toekomst BLAU) aan Suwinet Inkijk toegevoegd.

Kamer van Koophandel

De Kamer van Koophandel (KvK) analyseert op structurele basis of er zich opvallende ontwikkelingen voordoen bij de bedrijven die in het Handelsregister staan ingeschreven, bijvoorbeeld of er veel directiewisselingen zijn. De KvK geeft deze risicosignalen door aan de Belastingdienst en Dienst Justis. Zij kunnen op basis hiervan beslissen om nader onderzoek uit te voeren.

UWV en SVB

De Inspectie SZW (2012a) beschrijft enkele bestandskoppelingen die UWV en SVB toepassen. Het UWV maakt gebruik van een structurele koppeling tussen de eigen gegevens over uitkeringen en de gegevens van de Belastingdienst. De SVB beschikt over een structurele koppeling met de GBA, de Polisadministratie van het UWV en de Belastingdienst. De koppeling met de GBA maakt het mogelijk om signalen van adres- en samenlevingsfraude op te sporen. De koppeling met de Polisadministratie en de gegevens van de Belastingdienst ondersteunen het opsporen van inkomens- en vermogensfraude bij inkomensafhankelijke regelingen.

[12] Suwinet is de voorziening waarmee UWV, de SVB en gemeentelijke sociale diensten gegevens met elkaar uitwisselen.

Tabel 6 geeft een overzicht van de resultaten van de structurele gegevenskoppeling tussen GBA en SVB toepassen. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de resultaten niet volledig zijn toe te schrijven aan de koppeling van bestanden. De resultaten komen ook voort uit de toepassing van steekproeven en andere signalen.

Tabel 6: Resultaten structurele gegevenskoppeling met basisregistraties

Koppeling	SVB-GBA
Aantal signalen/ onderzoeken	2009: 6.239 (alleen eerste helft 2009) 2010: 10.492
Resultaten	AOW: 1.445 sancties, 641 terugvorderingen (€ 1.871.902) ANW: 153 sancties, 86 terugvorderingen (€ 284.673) AIO: 17 sancties, 10 terugvorderingen (€ 9.367).

Bron: Inspectie SZW (2012a)

DUO

Omdat de studiefinanciering afhankelijk is van adresgegevens, voert DUO sinds 2010 op basis van risicoprofielen huisbezoeken uit om de feitelijke woonplaats van uitwonende studenten te controleren. Dit risicoprofiel is onder andere gebaseerd op het adres van de student, het adres van de ouder(s) en het adres van de onderwijsinstellingen. DUO maakt bij de controles gebruik van gemeenten, sociale rechercheurs en particuliere bedrijven. Bij de constatering dat een student niet woont op het door het in de GBA geregistreerde adres zet DUO de uitwonende toelage om in een toelage voor thuiswonende studenten en legt een boete op. In 2012 zijn afgerond 3500 huisbezoeken uitgevoerd. In circa 50% van de gevallen heeft DUO misbruik geconstateerd. Van dit aantal dient circa de helft een bezwaarschrift in.

Voor zover de studiefinanciering afhankelijk is van het inkomen van de ouders, verifieert DUO de inkomensgegevens bij de Belastingdienst. DUO beschikt echter niet over betrouwbare gegevens over inkomens in het buitenland, terwijl het buitenlands inkomen wel relevant is voor de aanvullende beurs voor studenten met ouders in het buitenland (ca. 11.500). Gegevens over inkomen in het buitenland kunnen ook van belang zijn bij bijverdiensten van studenten in het buitenland en voor oud-studenten in het buitenland die een beroep doen op de inkomensafhankelijke draagkrachtregeling. Voor de aanvullende beurs is dit 'restrisico' door OCW geschat op € 20 miljoen.

2.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt dat breed de opvatting bestaat dat (koppelingen van) basisregistraties een belangrijke

bijdrage kunnen leveren aan de fraudebestrijding, maar dat nog lang niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. De volgende knelpunten zijn mogelijke verklaringen voor het (nog) niet volledig benutten van de potentie van basisregistraties ten behoeve van fraudebestrijding:

- ontbreken overkoepelende visie;
- restricties door privacyaspecten;
- bestandskoppeling is bewerkelijk proces.

Op deze knelpunten geven we hierna een toelichting.

Ontbreken overkoepelende visie

Binnen het plan van aanpak fraudebestrijding van de Rijksoverheid (Ministerie van VenJ, 2013) hebben basisregistraties een plaats gekregen, maar het gaat vooral om afzonderlijke initiatieven die min of meer los van elkaar staan. Een overkoepelende visie op de inzet van basisregistraties is er niet. De fragmentarische aanpak maakt het ook lastig om te leren van praktische ervaringen ten aanzien van de inzet van gegevens bij fraudebestrijding.

Restricties door privacyaspecten

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek is gebleken dat privacyaspecten soms als belemmering worden ervaren voor het (uitgebreider) toepassen van gegevenskoppelingen en -analyses. Het combineren van gegevens uit basisregistraties ten behoeve van de fraudebestrijding roept vraagstukken op over de grenzen aan de (bescherming van de) privacy. Het gaat hierbij volgens het CBP (2006) om het evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van de privacy van burgers. In de privacywetgeving zijn daarom principes, zoals doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid opgenomen om te waarborgen dat overheidsorganisaties afwegen of een (voorgenomen) bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden. Bij het criterium van doelbinding speelt een rol dat de gegevens uit de basisregistraties niet met het primaire doel zijn verzameld zijn om fraude te bestrijden, bijvoorbeeld via gegevenskoppelingen. Als er concrete verdenkingen van fraude zijn, vormt de privacybescherming van de verdachte bij opsporingsonderzoek minder een obstakel. Buiten het kader van de opsporing kan aan privacybezwaren tegemoet worden gekomen door gegevens gepseudonimiseerd te koppelen. Daarbij speelt verder nog een rol dat bij gegevenskoppelingen en -analyses ook signalen naar boven komen over onschuldige burgers waar geen fraude aan de orde is (zogenaamde *false positives*). De overheid zal hier dus voorzichtig en zorgvuldig moeten opereren, om schadelijke neveneffecten te vermijden.

In de praktijk bestaan er onduidelijkheden over de grenzen die uit oogpunt van de privacy in acht genomen moeten worden bij het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties. Dit blijkt onder andere uit het eerdergenoemde rapport van het CBP over het project Waterproof en het latere oordeel van de rechtbank daarover. Ook nemen we waar dat organisaties geautomatiseerde bestandskoppelingen vermijden en een alternatieve manier zoeken voor het delen van mogelijke fraudesignalen. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarin professionals van ketenpartijen mondeling risicosignalen delen.

Bestandskoppeling is bewerkelijk proces
Uit experimenten met bestandskoppelingen blijkt dat er doorgaans meerdere bewerkingsslagen of verrijkingen noodzakelijk zijn om tot bruikbare fraudesignalen te komen. Deze aanvullende werkzaamheden zijn nodig omdat in de brongegevens 'ruis' aanwezig is. Niet alle gegevens die 'verwondering' oproepen wijzen ook daadwerkelijk op fraudegevallen. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, die deels verband houden met de kwaliteit van de gegevens (zie ook § 2.2). Dit betreft onder andere de actualiteit van de gegevens en afwijkende gegevensdefinities en grondslagen.
De bewerkelijkheid van gegevenskoppelingen en -analyses vloeit voor een ander deel voort uit het arbeidsintensieve nadere onderzoek van de signalen die uit de analyse naar voren zijn gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld adresonderzoek, waarbij ter plaatse moet worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van fraude. De Inspectie SZW (2012a) concludeert dat gemeenten signalen die voortkomen uit bestandskoppelingen niet of te laat oppakken. Ook constateert de inspectie dat organisaties zeer verschillend omgaan met de afhandeling van signalen.

2.4 Aanpak van knelpunten

Uit ons onderzoek komt naar voren dat verschillende betrokkenen bij de basisregistraties de knelpunten rond de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding onderkennen. In de afgelopen jaren zijn ook enkele initiatieven ontplooid om de kwaliteit op een hoger niveau te brengen. Zo heeft het Ministerie van BZK verschillende circulaires uitgebracht om te helpen bij adresonderzoek en de omgang met briefadressen en terugmeldingen (criteria voor 'gerede twijfel'). Ook is een protocol voor adresonderzoek verschenen. In een brief van 5 juli 2012 noemt de

minister van BZK (2012c) ook initiatieven om, in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), te werken aan deskundigheidsbevordering van medewerkers burgerzaken. In dezelfde brief laat de minister weten dat de regelgeving zodanig is aangepast dat gemeenten adresgegevens kunnen opvragen bij het UWV om de adresgegevens in de GBA te controleren.

De kwaliteitsonderzoeken die in § 2.2.1 zijn behandeld, laten zien dat de kwaliteit van (de gegevens in) de basisregistraties nog lacunes vertoont. Daarom bevatten verschillende onderzoeksrapporten ook aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te verbeteren. ICTU (2013) beveelt bijvoorbeeld aan de volgende *good practices* voor de GBA landelijk te implementeren:

- een binnengemeentelijke koppeling met gegevens over WMO[13], uitkeringen, leerplicht, bezwaarschriften en leerlingenvervoer;
- de bevolkingsadministratie informeren over onbestelbaar retour ontvangen post van alle gemeentelijke afdelingen;
- leegstandcontrole;
- *expats* en buitenlandse studenten op voorhand akkoord vragen voor uitschrijving.

Onduidelijk is in hoeverre gemeenten deze aanbevelingen hebben overgenomen.

De fraude met toeslagen die in 2013 in het nieuws kwam[14], heeft nadrukkelijk aangetoond welke betekenis de basisregistraties hebben voor een effectieve bestrijding van fraude. Het thema van de gegevenskwaliteit van de basisregistraties is opnieuw op de agenda geplaatst en er is ook meer aandacht gekomen voor fraudebestrijding via de koppeling en analyse van gegevens in de (basis)registraties. De minister van VenJ (2013) heeft aangekondigd dat hij in 2014 in kaart wil brengen aan welke specifieke gegevensuitwisseling behoefte is en daarvoor zo nodig wettelijke maatregelen wil treffen. Met het oog op de fraudebestrijding zijn in 2013 al enkele wetswijzigingen tot stand gekomen, waarin onder andere de mogelijkheden voor het gebruik en de uitwisseling van gegevens zijn verruimd.

- *Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens*. Met deze wetswijziging is onder andere een basis gelegd voor de toepassing van het instrument SyRI ten behoeve van de koppeling van gegevens op het terrein van onder

[13] WMO: Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

[14] Uitzending van KRO Brandpunt van 21 april 2013 over toeslagfraude door Bulgaren.

andere sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen en belastingen.

- *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit)*. In deze wetswijziging is onder andere bepaald dat de Belastingdienst de uitbetaling van toeslagen kan stopzetten of aanpassen, als er gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt.[15]

De minister van VenJ (2013) heeft in december 2013 een Rijksbrede aanpak van fraude gepresenteerd. Volgens deze aanpak dienen uitvoeringsdiensten fraude te kunnen signaleren en op te sporen, onder andere door (her)gebruik van de gegevens uit de basisregistraties in de verschillende ketens en domeinen. De aanpak noemt als voorbeeld de samenwerking van gemeenten met het Kadaster door bij de aanvraag van uitkeringen te controleren welk vastgoed de persoon op naam heeft. Daarnaast zou de BAG waardevolle mogelijkheden bieden bij het uitvoeren van logische controles. Als voorbeeld wordt genoemd dat gemeenten bij inschrijving op een adres een eventueel disproportionele verhouding kunnen signaleren tussen het aantal bewoners en de oppervlakte van een pand.

Binnen de Rijksbrede fraudeaanpak heeft de verbetering van de kwaliteit van de GBA nadrukkelijk aandacht gekregen. De minister van VenJ verwijst in dit verband naar een brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën (2013) hierover. Daarin is onder andere vermeld dat het kabinet € 1 miljoen extra heeft geïnvesteerd in opleidingen en examens van 1.200 gemeentelijke burgerzaken-ambtenaren, gericht op het bestrijden van fraude. Uit de brief blijkt verder dat 184 gemeenten (19.500 keer) gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van inzage in adresgegevens van werknemers bij het UWV, de zogenaamde Suwi-inkijk. Ook zou er meer samenwerking zijn in de keten van afnemers van de GBA om verdachte patronen van in- en uitschrijvingen te kunnen herkennen. Er zijn risicoprofielen ontwikkeld om te gebruiken bij 6.000 extra huisbezoeken voor adrescontrole door gemeenten. Volgens de brief is er sprake van een sterke verhoging van het aantal adressen dat in onderzoek is gezet.

De Rijksbrede fraudeaanpak noemt ook de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarin Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV,

[15] Overigens kunnen ook gegevens over medebewoning op een adres voor de Belastingdienst aanleiding zijn de uitbetaling van toeslagen stop te zetten of aan te passen.

Gemeenten, SVB, Politie en Openbaar Ministerie samenwerken. Adresfraude is één van de thema's waar de LSI zich in 2014 op richt. Het vaststellen van adresfraude kan leiden tot correcties van heffingen van (gemeentelijke) belastingen en van verleende toeslagen, uitkeringen en studiefinanciering. De samenwerking krijgt projectmatig vorm in zogenaamde interventieteams. Deze teams pakken adresfraude aan door kennis en informatie met elkaar te delen en samen op te trekken bij daadwerkelijk in te stellen (fysieke) controles. Daarnaast werken een aantal grote gemeenten met de Belastingdienst samen om zogenoemde risicoadressen uit te wisselen. Het gaat hierbij om adressen met vermoedelijk onjuist geregistreerde bewoning, opvallende huishoudensamenstellingen of waar opvallende geldstromen naar toe gaan.

Om fraude tegen te gaan zullen uitbetalingen van uitkeringen van het UWV of toeslagen van de Belastingdienst aan personen met een VOW-status stopgezet kunnen worden. Dit is gebaseerd op een wijziging van de Wet SUWI per 1 januari 2014 en de eerdergenoemde Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Met het invoeren van de Wet BRP is verder de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen als burgers in gebreke blijven of opzettelijk verkeerde gegevens registreren.

De Rijksbrede fraudeaanpak bevat nauwelijks maatregelen om af te dwingen dat gemeenten of andere bronhouders bij de basisregistraties hun aandeel leveren in de bevordering van de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding. In de aanpak is vermeld dat gemeenten waarvan signalen bestaan dat zij hun processen onvoldoende op orde hebben, door het Ministerie van BZK actief begeleid zullen worden totdat de processen op orde zijn. Het CBP is toezichthouder op de gemeenten voor de uitvoering van de wet GBA en kan een last onder dwangsom opleggen.

3 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief

3.1 Inleiding

Een burger heeft vooral te maken met de basisregistraties, omdat gegevens over hem of zijn belangen in deze registraties zijn vastgelegd. Hij kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, maar ook last hebben van fouten in de basisregistraties als deze foutieve gegevens worden doorgegeven aan andere instanties. Daardoor zouden bijvoorbeeld ten onrechte toeslagen geweigerd kunnen worden. In dit hoofdstuk richten we ons op deze knelpunten en besteden we aandacht aan de mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om recht op inzage en foutherstel en om het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van consequenties van eventuele onjuiste registratie.

Om inzicht te krijgen in de knelpunten die burgers met de basisregistraties ervaren, hebben we in het kader van ons onderzoek onder andere geïnventariseerd welke klachten zijn geuit via verschillende typen sociale media in de periode tussen februari 2013 en maart 2014. De bevindingen die hieruit voortvloeien zijn verwerkt in § 3.2.

3.2 Knelpunten basisregistraties vanuit burgerperspectief

3.2.1 Onjuiste gegevens

Verschillende onderzoeken naar de kwaliteit van basisregistraties hebben aangetoond dat de gegevens in deze registraties niet altijd juist zijn (zie § 2.2). Fouten kunnen verschillende oorzaken hebben. Soms ligt de oorzaak bij de burger, bijvoorbeeld als een verhuisbericht niet of te laat wordt doorgegeven. In andere gevallen hebben burgers echter buiten hun schuld last van problemen met de basisregistraties. Dat kan bijvoorbeeld door menselijke fouten binnen de overheid, door

tekortkomingen in computersystemen of door gebreken in de inrichting van de processen rondom de basisregistraties.

Fouten veroorzaakt door derden

Een voorbeeld van een probleem waar een burger buiten zijn schuld mee te maken kan hebben is een onterechte inschrijving van een andere persoon op zijn woonadres. Daardoor kunnen uitkeringen en/of toeslagen van de 'echte' bewoner in het gedrang komen, omdat die afhankelijk zijn van het aantal ingeschreven bewoners op dat adres. Het corrigeren van de onjuiste gegevens is in deze situaties moeilijk, want in beginsel moet de onterecht ingeschreven bewoner de adreswijziging doorgeven die hiervoor nodig is. Die laatste kan daar geen belang bij hebben of niet toe bereid of in staat zijn. Op verzoek zal de betreffende gemeente doorgaans een adresonderzoek doen en eventueel ambtshalve de registratie aanpassen, maar dit kan geruime tijd vergen.[16] Als een burger een (gerechtelijke) procedure zou moeten voeren om correctie te bewerkstelligen, kan het een groot probleem zijn dat de bewijslast bij de burger ligt. Die moet aantonen dat er in de betreffende periode geen andere bewoner is geweest. De volgende voorbeelden tonen aan dat burgers hierdoor daadwerkelijk problemen ondervinden.

Spookbewoner

Op het adres van een mevrouw uit Rotterdam is door de gemeente een spookbewoner ingeschreven. Een spookbewoner is iemand die zich in de BRP op het adres van een ander, dus als medebewoner, laat inschrijven, zonder daar feitelijk te wonen. De bewoonster was zich daar niet van bewust, maar merkte de gevolgen, omdat zij geen recht meer had op huursubsidie. Pogingen om dit in de BRP te (laten) corrigeren liepen stuk, omdat de bewijslast bij haar lag. Weliswaar werd geconstateerd dat bij de inschrijving van de nieuwe bewoner de daarbij vereiste verhuurders- of bewonersverklaring ontbrak, maar toch besloot de Raad van State (RvS), als hoogste bestuursrechter, dat de Belastingdienst terecht de huurtoeslag had ingetrokken. De rechtbank en de afdeling bestuursrecht van de RvS concentreerden zich daarbij op de vraag of bewoonster onomstotelijk kon aantonen dat het betreffende adresgegeven van de derde in de BRP over de aangegeven periode onjuist was, met andere woorden dat de derde in de aangegeven periode niet bij haar had ingewoond. De hele procedure van verzoek, bezwaar en rechterlijke uitspraken hadden toen al meer dan drie jaar in beslag genomen.
Bron: RvS (2009).

[16] De gemeente Amsterdam hanteert hiervoor bijvoorbeeld een termijn van 3 maanden.

Parkeervergunning

Na haar verhuizing wil een vrouw in Amsterdam op haar nieuwe adres een parkeervergunning aanvragen bij Cition. Dat is de organisatie die het gemeentelijke parkeerbeleid uitvoert en de parkeervergunningen verstrekt. Die neemt haar aanvraag niet in behandeling, omdat er op haar adres al een parkeervergunning is geregistreerd. De vrouw informeert vervolgens bij Cition aan wie die parkeervergunning is afgegeven. Cition geeft aan deze gegevens niet te kunnen verstrekken. Verder verwijst Cition de vrouw naar de gemeente voor de aanvraag van een adresonderzoek. De vrouw ervaart dit als 'van het kastje naar de muur'. Ze komt er vervolgens achter dat de parkeervergunning op naam van de ex-man van de vorige bewoonster staat en deze bewerkstelligt dat hij zijn vergunning stopzet. Cition neemt de aanvraag van de nieuwe bewoner dan pas in behandeling en zet de vrouw op de wachtlijst met ingang van de datum van intrekking van de parkeervergunning van de vorige vergunninghouder. Pas na interventie van de ombudsman wordt de vrouw alsnog met ingang van de datum van eerste aanvraag op de wachtlijst geplaatst.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Amsterdam.

Fouten bij de verwerking van mutaties

Bij de verwerking van mutaties in gegevens bestaat altijd een risico van fouten door onvoldoende accuratesse van medewerkers of onvoldoende controle met brondocumenten. Fouten kunnen ook het gevolg zijn van een trage verwerking van mutaties of ontstaan door het gebruik van kopiebestanden, die onvoldoende zijn gesynchroniseerd met de authentieke gegevens in de basisregistraties. We beschrijven een aantal praktijkvoorbeelden gerelateerd aan de BRP/GBA om dit te illustreren.

Verhuisbericht verkeerd verwerkt

Een mevrouw verhuist met haar gezin binnen de gemeente Woerden naar een andere woning. Zij geeft aan dit digitaal te hebben doorgegeven, maar na een aantal maanden komt zij er tijdens een bezoek aan het consultatiebureau achter dat haar gezin al die maanden als geëmigreerd geregistreerd staat. Door deze feitelijk onjuiste registratie blijkt het gezin al die tijd toeslagen te zijn misgelopen. De SVB is de enige overheidsinstantie die intussen ook heeft opgemerkt dat er iets niet klopt: mevrouw werkt wel in Nederland, maar staat als geëmigreerd geregistreerd. De SVB neemt hierover contact op met de werkgever van mevrouw. Zij heeft inmiddels al een afspraak met de gemeente gemaakt om de fout te melden. Na deze melding krijgt zij van de gemeente een formulier waarop zij moet invullen hoelang zij van plan is in Nederland te

blijven. Zij legt uit dat dit niet op haar gezin van toepassing is en dat het gezin al die tijd in Nederland heeft gewoond en gewerkt. Toch moet zij het formulier inleveren. De gemeente geeft aan dat binnen drie dagen alles in orde zal komen. Die drie dagen worden echter vijf weken, terwijl het gezin flink in de problemen is gekomen. Het kinderdagverblijf moet worden opgezegd, omdat de kosten niet meer kunnen worden betaald. De zorgverzekeraar keert kosten voor medicijnen niet meer uit, omdat de premie niet meer kan worden betaald. Uiteindelijk volgt er pas een oplossing na tussenkomst van de Nationale Ombudsman.
Bron: Nationale Ombudsman (2013).

Dubbel burgerservicenummer toegekend

Een vrouw neemt contact op met het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) om te melden dat zij brieven heeft ontvangen van het College van zorgverzekeraars met het bericht dat zij geen zorgverzekering zou hebben afgesloten. Het in de brieven genoemde burgerservicenummer (BSN) is echter bij haar niet bekend, maar is kennelijk wel gekoppeld aan haar naam. Vervolgens heeft de melder een brief ontvangen van een pensioenfonds dat zij, wegens problemen met het BSN, het gevaar liep niet langer recht te hebben op nabestaandenpensioen. Bij vergelijking van haar paspoort met haar rijbewijs, dat op een latere datum is afgegeven, blijkt dat op deze documenten verschillende burgerservicenummers zijn vermeld. Uit contact tussen het CMI en de betreffende gemeente blijkt dat een medewerker burgerzaken een probleem met het BSN heeft willen oplossen door een nieuw nummer toe te kennen. De ketenorganisaties zijn daar echter niet apart van op de hoogte gesteld; dus daar zijn nu twee nummers bekend. Het lukt de melder niet om dit opgelost te krijgen. Het CMI heeft bemiddeld en uiteindelijk er is een oplossing gevonden: de gemeente heeft nog een keer een (derde) totaal nieuw BSN uitgegeven en daarvan de ketenpartners met een separaat bericht op de hoogte gesteld, zodat de oude nummers konden worden losgekoppeld.
Bron: CMI.

Overlijdensbericht verkeerd verwerkt

Een vrouw uit Den Haag doet aangifte bij het stadsdeelkantoor na het overlijden van haar oma. Omdat het een overlijden in het buitenland betreft, noteert de behandelende ambtenaar de naam van de aangeefster als contactpersoon. Een paar dagen later ontvangt zij brieven van instanties als de SVB, de Belastingdienst, het Pensioenfonds, de ziektekostenverzekering en nog een aantal andere organisaties waaruit blijkt dat ze bij deze instanties als overleden is geregistreerd. Bij het

stadsdeelkantoor blijkt zij niet als overleden geregistreerd te staan, hoewel de betrokken instanties haar melden dat de overlijdensmelding wel van de gemeente afkomstig is. Het lukt haar niet goed om alles weer recht te zetten en bij de Dienst Burgerzaken (DBZ) krijgt ze ook geen gehoor. Ze schakelt de gemeentelijke ombudsman in en uit diens onderzoek blijkt dat er toch een fout gemaakt is bij de DBZ en dat ze, al was het niet zo lang, als overleden te boek heeft gestaan. In ieder geval lang genoeg om in allerlei bestanden van instanties als overleden geboekstaafd te worden met alle gevolgen van dien. Het hoofd van de afdeling van de DBZ bij het betrokken stadsdeelkantoor neemt de klacht hoog op. Ze gaat bij de klaagster langs om de problemen te inventariseren en gaat overal persoonlijk achteraan. De overlijdensvermelding bij diverse instellingen worden hier en daar met de nodige moeite ongedaan gemaakt. Aan de gedupeerde en haar gezin biedt de dienst excuses en bloemen aan.
Bron: Gemeentelijke Ombudsman Den Haag.

Bij ons onderzoek zijn niet alleen voorbeelden naar voren gekomen dat burgers problemen hebben ervaren door onjuiste gegevens in de bevolkingsadministratie (BRP/GBA). Ook andere basisregistraties hebben problemen veroorzaakt voor burgers, zoals blijkt uit de volgende casus die betrekking heeft op de BRV.

Gestolen scooter blijft boetes opleveren

Een scooterrijder heeft in 2009 een brief van de RDW gekregen dat zijn gestolen scooter weer verzekeringsplichtig is, omdat die scooter teruggevonden zou zijn. Uit contact met de politie hierover blijkt uiteindelijk dat de scooter bij de politie nog steeds als gestolen is geregistreerd. De RDW blijft zich echter baseren op de melding dat de scooter was teruggevonden. In de daaropvolgende jaren heeft de eigenaar van de gestolen scooter verschillende boetes ontvangen voor onverzekerd rijden (drie boetes in drie jaar). Bezwaarschriften tegen elk van deze boetes bij het CJIB zijn telkens afgewezen op grond van de (foute) registratie bij de RDW. Ook een nieuwe gang langs de politie om de scooter op te eisen heeft wederom geen resultaat opgeleverd, omdat de scooter nog steeds niet teruggevonden is. Het overleg met de politie levert wel het vermoeden op dat een politiemedewerker mogelijk een verkeerd kenteken heeft doorgegeven aan de RDW. Na nog meer telefoontjes en briefwisselingen is uiteindelijk geadviseerd om het kenteken te laten ontkoppelen van de geregistreerde naam, door middel van een formulier dat de RDW op zou sturen. Dit is gelukt en daarmee zijn ook mogelijke nieuwe boetes voorkomen. De reeds opgelegde boetes zijn echter niet ongedaan gemaakt.

Bron: Klacht.nl (geraadpleegd 17-04-2014; administratieve fout 15-06-2012).

Vertrokken onbekend waarheen (VOW) / onterecht uitschrijven
Binnen de BRP/GBA hebben gemeenten de mogelijkheid om burgers de status VOW te geven, als zij niet meer blijken te wonen op het adres waar zij zijn ingeschreven en de gemeente geen verhuismelding heeft ontvangen. Een uitschrijving uit de BRP heeft verstrekkende gevolgen. Instanties zoals de SVB, de Belastingdienst en gemeentelijke uitkeringsafdelingen krijgen automatisch bericht van het 'vertrek'. Het gevolg is dat huur-, kinderopvang- en zorgtoeslagen of belastingteruggaves en uitkeringen stoppen, de zorgverzekering wordt beëindigd en de opbouw van de AOW-rechten wordt stilgezet.
In de praktijk komt het voor dat burgers ten onrechte de VOW-status krijgen. Zo heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam tussen januari en oktober 2013 ongeveer 40 klachten hierover ontvangen.[17] Naar aanleiding daarvan heeft zij in oktober 2013 besloten om hier op eigen initiatief onderzoek naar te doen. Dit onderzoek was bij de afsluiting van ons onderzoek nog niet afgerond.[18]

Uit ons onderzoek naar klachten over basisregistraties die via *social media* zijn geuit, blijkt overigens dat onterechte uitschrijvingen niet alleen spelen bij de BRP/GBA. We hebben ook voorbeelden aangetroffen van klachten over onterechte uitschrijving uit het Handelsregister.

Gegevens in onderzoek
Wanneer er twijfel bestaat over de juistheid van gegevens in een basisregistratie, dan kunnen die gegevens in onderzoek worden genomen. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van die gegevens dan niet zonder meer wordt aangenomen en transacties en besluiten die gebruik maken van die gegevens kunnen worden opgeschort. Dat kan vergaande consequenties hebben voor de betreffende burgers. Als gegevens in de BRP/GBA in onderzoek zijn, kan bijvoorbeeld de aanvraag van een nieuw paspoort niet meer worden afgerond of worden (voorschotten van) huur- of zorgtoeslag opgeschort.[19] Omdat een onderzoek naar gegevens in de basisregistraties in de praktijk de nodige tijd vraagt, kan een burger in deze situatie veel overlast ondervinden.

[17] Afgezet tegen de ongeveer 1400 klachten die de Ombudsman Rotterdam jaarlijks ontvangt, gaat het om circa 3% van het totaal aantal klachten.

[18] Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt overigens dat ook het ten onrechte niet uitschrijven uit de BRP/GBA een probleem vormt, bijvoorbeeld Buitenlandse studenten die na afronding van hun studie terugkeren naar eigen land, zonder zich uit te schrijven.

[19] Algemene wet inzake rijksbelastingen, artikel 16, lid 7.

Door verschillende oorzaken kan er twijfel ontstaan over de juistheid van gegevens, waardoor deze gegevens in onderzoek worden genomen. Dat kan soms triviale oorzaken hebben, bijvoorbeeld een slechte postbehandeling waardoor correspondentie de burger niet bereikt.

Postbezorging geeft problemen
De gemeente Den Haag stuurde een brief aan een bewoner van die stad die niet goed werd bezorgd. Omdat een reactie op de brief uitbleef, heeft de gemeente een adresonderzoek gestart om de gegevens van deze persoon in de BRP te controleren, met als gevolg dat die geen rijbewijs kon aanvragen en niet in ondertrouw kon gaan. Na tussenkomst van de Ombudsman Den Haag is deze situatie hersteld.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Den Haag.

Tijdsfricties
In sommige gevallen kunnen tijdsfricties tussen de verschillende bedrijfsprocessen een knelpunt vormen voor burgers. Vóór de invoering van de wet BRP, werd bijvoorbeeld de datum van aangifte van een verhuizing als verhuisdatum geregistreerd, ook al vond de daadwerkelijke verhuizing op een ander datum plaats. De verhuisdatum is onder andere van belang bij de vaststelling van de huurtoeslag en een te late aangifte van een verhuizing kan daardoor negatieve gevolgen hebben. In de praktijk is het daarom van belang om bij (adres)mutaties tot op zekere hoogte met 'vrijheidsgraden' te werken. In de wet BRP is verankerd dat de aangever de feitelijke verhuisdatum kan laten registreren. Voorwaarde is wel dat de verhuisaangifte binnen het wettelijk gestelde tijdvak (tussen een maand vóór de verhuisdatum tot vijf dagen na de verhuisdatum) wordt gedaan. Deze bepaling is echter nog niet volledig in werking getreden. Vooraf aangeven kan al wel, maar achteraf (met terugwerkende kracht tot maximaal vijf dagen) nog niet.

3.2.2 Correctie van fouten lastig

Wanneer een burger/geregistreerde een fout in een basisregistratie wil (laten) herstellen, kunnen zich een aantal belemmeringen voordoen.

Bewijslast
In de vorige paragraaf is met het voorbeeld van de 'spookbewoner' al aangetoond dat de bewijslast voor een burger zwaar kan zijn om de correctie van fouten af te dwingen. Bij fouten die al langer geleden zijn gemaakt, kunnen brondocumenten met bewijs voor het bestaan van de fout al zijn vernietigd. Het is namelijk niet altijd onmiddellijk duidelijk dat er iets fout is gegaan in de basisregistraties. Pas wanneer er

consequenties zichtbaar worden, komt dit voor de betrokkene aan het licht. Soms is dat al relatief snel, bijvoorbeeld als een uitkering of toeslag wordt stopgezet, maar in andere gevallen kan dat pas na vele jaren aan het licht komen, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat er gedurende een periode geen AOW-opbouw heeft plaatsgevonden.

Vaststellen waar iets is misgegaan

Nadat een geregistreerde heeft geconstateerd dat er iets is misgegaan, is niet altijd direct duidelijk waar binnen de overheid de fout is opgetreden en bij welke instanties de fout heeft doorgewerkt. Om dat te achterhalen is vaak een grondige kennis van de interne organisatie van de overheid en de daarbij gebruikte (basis)registraties nodig. Doorgaans heeft de geregistreerde deze kennis niet of slechts gedeeltelijk. Afnemers van gegevens uit de basisregistraties kunnen hun klanten voor correcties verwijzen naar de bronhouders van de basisregistraties. Deze bronhouders zijn als enige bevoegd om gegevens in hun eigen basisregistratie te corrigeren. Bij de verwijzende instellingen is echter ook niet altijd duidelijk waar een fout is ontstaan en daardoor kunnen burgers in de praktijk 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden.

Vastgelopen ziektemelding

Een persoon heeft geconstateerd dat zijn ziektemelding, die via zijn werkgever aan het UWV is gestuurd, niet in behandeling is genomen. De reden bleek te zijn dat de naam en het burgerservicenummer niet overeenstemden met de gegevens bij het UWV. Hij is verwezen naar de gemeente voor correctie in de GBA, maar is niet tot een oplossing gekomen. Na onderzoek van het CMI, bleek het om een arbeidsmigrant te gaan, die daarom niet in de GBA is ingeschreven, maar wel van de Belastingdienst een sofinummer heeft ontvangen. Het CMI heeft onderzoek gedaan en geconstateerd dat de fout inderdaad bij de Belastingdienst is ontstaan. De gegevens bij de Belastingdienst en het UWV zijn vervolgens gecorrigeerd.
Bron: CMI.

Moeizaam correctieproces

Burgers krijgen soms onvoldoende gehoor voor hun problemen bij de betrokken instanties en vragen dan om de tussenkomst van de rechter of de ombudsman (Nationale Ombudsman, 2009 en 2013).

Ook het terugdraaien van een onterechte uitschrijving uit de BRP kan de nodige problemen opleveren, zoals onder andere blijkt uit mededelingen van de gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). De correctieprocedure kan soms maanden in beslag nemen. De ombudsman

constateerde daarom dat wie onterecht wordt uitgeschreven de schade moeilijk kan herstellen.

In de praktijk blijkt dat van een burger soms een zware inspanning wordt gevraagd om tot correctie van zijn gegevens te komen. Dit is vooral bezwaarlijk voor kwetsbare burgers zonder digitale hulpmiddelen, sociaal zwakkeren, ouderen en burgers met een beperking, die minder weerbaar zijn en minder bedreven in het voeren van allerlei procedures. De Nationale Ombudsman (2013) signaleert in dit verband een conflict tussen twee denkwerelden: de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de mensen. Hij verwoordt de problematiek als volgt: "Vanuit het systeem geredeneerd kan je burgers naar alle verschillende overheidsinstanties sturen om een onjuist gegeven recht te zetten en als dit niet lukt naar de rechter of de ombudsman. Vanuit het perspectief van de burger die het probleem heeft is dit echter een onmogelijke en onrechtvaardige opgave".

Geen herstel met terugwerkende kracht
Burgers kunnen in sommige gevallen geconfronteerd worden met blijvende nadelige gevolgen van fouten in de basisregistraties, ook nadat een correctieprocedure volledig is doorlopen. Dit speelt bijvoorbeeld als er niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd kan worden. Als een burger bijvoorbeeld moeite heeft om te bewijzen dat hij ten onrechte de VOW-status heeft gekregen, dan is in de meeste gevallen alleen 'hervestiging' mogelijk vanaf de datum dat de burger zich bij de gemeente meldt. Dit kan blijvende gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor de opbouw van AOW-rechten.

3.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's

Vanuit het burgerperspectief zijn ook beveiligings- en privacyaspecten van basisregistraties van belang. Verschillende basisregistraties bevatten persoonsgegevens. Dit zijn alle gegevens die te herleiden zijn tot een specifieke persoon. Dit kunnen contactgegevens zijn, zoals naam, adres en woonplaats, maar ook de hoogte van het inkomen, onroerendgoedbezit of bestuursfuncties bij bedrijven en verenigingen. De basisregistraties, met uitzondering van de BRP, vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In de Wet BRP zijn voor deze basisregistratie de belangrijkste privacyregels uit de WBP overgenomen. Aan deze wetgeving kunnen burgers rechten ontlenen, zoals inzage- en correctierecht. Het toezicht op de naleving van de WBP en de privacyaspecten van de Wet BRP is belegd bij het CBP.

De afzonderlijke basisregistraties hebben ieder een eigen verantwoordelijke minister die ook verantwoordelijk is voor het waarborgen van de informatieveiligheid. Elke basisregistratie heeft een eigen regime van audits en toezicht, maar in de praktijk worden de gegevens uit basisregistraties vaak uitgewisseld in procesketens en dan is het minder duidelijk wie verantwoordelijk is en wie toezicht houdt op de informatiebeveiliging (zie PSB, cluster STOUT, 2013a). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties als geheel, inclusief het integrale toezicht op de beveiliging. Deze minister heeft echter slechts beperkte mogelijkheden om algemeen geldende beveiligingskaders vast te stellen, omdat de verantwoordelijkheden voor de basisregistraties zijn vastgelegd in afzonderlijke wetgeving per basisregistratie en overkoepelende wetgeving voor het stelsel ontbreekt.

Omdat (persoons)gegevens uit de basisregistraties met een groot aantal afnemers worden gedeeld, bestaat het risico van een inbreuk op de privacy. De opzet en inrichting van de basisregistraties maakt het slechts in beperkte mate mogelijk om vast te stellen wie bepaalde persoonsgegevens heeft geraadpleegd. Uit onderzoek van de inspectie SZW (2013) blijkt dat dit een reëel probleem is. Deze inspectie constateerde in oktober 2013 dat de beveiliging van persoonsgegevens bij gemeenten niet op orde is. Slechts 4% van de gemeenten voldeed aan de zeven belangrijkste door de inspectie getoetste normen (gericht op het voorkomen dat persoonsgegevens van burgers worden geraadpleegd zonder dat daarvoor een goede reden is) en voldeed daarmee op deze punten aan hun verplichtingen. Het ging daarbij om normen ten aanzien van het beveiligingsbeleid, de organisatie van de beveiliging en het controleren van door medewerkers opgevraagde persoonsgegevens. Bovendien bleek uit een controle van de inspectie, dat bij 13 van de 80 onderzochte gemeenten (18%) in 2012 gegevens van bekende Nederlanders met gebruikmaking van Suwinet-Inkijk zijn geraadpleegd, zonder dat hiervoor een goede reden was gegeven.

3.3 Aanpak van knelpunten

Inzage- en correctierecht

De minister van BZK (2014b) is voornemens het inzage- en correctierecht via de website "MijnOverheid.nl" verder vorm te geven. Op dit moment kan de burger via deze website al voor een deel zien welke persoonlijke gegevens de overheid over hem of haar heeft en welke overheidsorganisaties daar gebruik van (mogen) maken. In de toekomst

moet de burger ook op digitale wijze foutieve persoonlijke gegevens kunnen signaleren, hier correctie op kunnen aanvragen en (wanneer de gegevens zich daarvoor lenen) gegevens zelf kunnen corrigeren. De minister heeft nog niet concreet gemaakt hoe en wanneer deze uitbreiding van de functionaliteit vorm zal krijgen.

MijnOverheid.nl is alleen toegankelijk met DigiD. De burger moet daarnaast akkoord gaan met de gebruiksvoorwaarden, die onder andere inhouden dat vanaf dat moment belangrijke organisaties als de Belastingdienst, UWV, SVB en RDW geen post meer sturen. In plaats daarvan leveren die organisaties dan voortaan hun berichten aan in een elektronische berichtenbox van de overheid. Het akkoord van de burger houdt ook de verplichting in om voortaan kennis te nemen van de berichten in die berichtenbox. Volgens de voorwaarden bestaat de mogelijkheid om later per organisatie andere instellingen te kiezen, maar bij het eerste gebruik is deze keuze er niet en moet toestemming gegeven worden voor de overgang van post naar digitale berichtgeving van alle deelnemende organisaties.

Uit onderzoek van TNS NIPO (2013a), in opdracht van de Nationale Ombudsman, blijkt dat MijnOverheid.nl in 2013 nog vrij onbekend was (22%) en nog weinig gebruikt werd (12%). Om burgers actief te wijzen op de mogelijkheid hun persoonsgegevens in de BRP (voorheen GBA) ook digitaal in te zien, is daarom half oktober 2013 de online campagne "Voorkom gedoe, kijk het na" gestart.

Informatieveiligheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het initiatief genomen tot de inrichting van een Taskforce Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening (BID). Deze taskforce ontplooit initiatieven op het terrein van informatieveiligheid vanuit een intensieve samenwerking met de koepelorganisaties van elk van de overheidslagen. Doel van de Taskforce BID is om uiteindelijk te komen tot 'verplichtende zelfregulering' voor de informatieveiligheid per overheidslaag.

DigiD, eID en Digi-kaart

Het digitale contact met de overheid moet goed beveiligd zijn. In dat verband is ook de kwaliteit van DigiD van belang. De Nationale Ombudsman (2013) concludeerde na onderzoek in december 2013 dat het vertrouwen van burgers in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid laag is, en dat een groot deel van de respondenten van dat onderzoek bezorgd is over mogelijk misbruik van zijn DigiD. Naar aanleiding van ervaringen met het misbruik van DigiD door criminelen in

Amsterdam, is door de minister van BZK besloten om activeringscodes voor DigiD voortaan per koerier te laten thuisbezorgen bij mensen die in risicogebieden wonen. De minister werkt daarnaast aan een identificatiemogelijkheid met een hoger betrouwbaarheidsniveau, in het kader van het eID-stelsel. Hierover heeft de minister van BZK (2013b) in december 2013 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om een publiek middel (een DigiD-kaart) aan burgers ter beschikking te stellen om zaken te doen met de overheid. De precieze vormgeving daarvan moet nog worden uitgewerkt.

Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI)
De overheid heeft het CMI ingesteld om burgers te begeleiden wanneer hun identiteit is misbruikt of als hun gegevens bij de overheid niet kloppen. Het CMI geeft in dat geval een analyse van de ontstane situatie en de gevolgen daarvan. Vervolgens geeft het CMI advies over de stappen die de burger moet ondernemen. Het CMI kan ook advies geven over het voorkomen van identiteitsfraude.
Het CMI kan zelf geen correcties doorvoeren en ook geen opdracht geven om een fout te (laten) herstellen bij de juiste organisaties (de bronhouders). Het nut van het CMI voor burgers die problemen ondervinden bij het corrigeren van hun gegevens, is daarmee begrensd. Wanneer een doorverwezen burger er niet in slaagt om de gegevenscorrectie te laten uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om nogmaals bij het CMI aan te kloppen. Het CMI kan dan contact opnemen met de bronhouder en daar aandringen op een goede afhandeling, maar ook dan bestaan er geen mogelijkheden om correcties af te dwingen.

4 Governance (stelsel van) basisregistraties

4.1 Regie en doorzettingsmacht

Voor de effectiviteit en kwaliteit van de basisregistraties is de *governance* van het stelsel van basisregistraties van groot belang. Bezien vanuit de invalshoek van fraudebestrijding en het perspectief van de burger bepaalt de samenhang tussen de basisregistraties voor een belangrijk deel de kracht van het stelsel.

Volgens de Visie op het stelsel van basisregistraties (BZK 2010a) is de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke basisregistraties ligt echter bij vijf verschillende ministers op grond van specifieke wetgeving per basisregistratie (zie hiervoor ook § 1.1 en bijlage 1).

In deze paragraaf zullen we achtereenvolgens ingaan op de huidige governancestructuur van het stelsel, op de gesignaleerde knelpunten en op de aanpak daarvan.

4.1.1 Huidige governancestructuur

De *governance* van het stelsel van de basisregistraties maakt onderdeel uit van de overheidsbrede implementatieagenda van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP). Voor de aansturing van dit programma heeft de minister van BZK (2011) de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid (BRG) ingesteld. De BRG bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries, overheidskoepelorganisaties en grote uitvoeringsorganisaties.[20]

[20] In de BRG zijn vertegenwoordigd de Ministeries van BZK, EZ, IenM en VenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, het Waterschapshuis en een afvaardiging van de Manifestgroep. In de Manifestgroep zijn de

De BRG heeft een dagelijks bestuur met [redacted] [redacted] Bestuur en Koninkrijksrelaties [redacted] van het Ministerie van BZK (tevens afgevaardigde namens het Rijk) en verder een afgevaardigde namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een afgevaardigde namens de Manifestgroep.

Onder de BRG fungeert de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB). In deze programmaraad zijn zes departementen, de medeoverheden en de belangrijkste uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd.

De PSB is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer, de implementatie en het gebruik van een 'werkend stelsel' van basisregistraties. De PSB en enkele daaronder vallende stuurgroepen treden op als opdrachtgever voor enkele projecten die het werkend stelsel moeten gaan realiseren. Tabel 7 geeft een overzicht van deze projecten, die over enkele clusters zijn verdeeld.

Tabel 7: Overzicht programmabesturing stelsel van basisregistraties

BRG	*Cluster*	*Project*
PSB	Stelsel Oplossingen en Uitvoeringstraject (STOUT)	Kwaliteit van het stelsel
		Oplossingen
		Stelselinformatiepunt (STIP)
	Strategie en Regie	Maatschappelijke baten
		Privacy & Informatiebeveiliging
		Governance
		Financiering
	Stelselvoorzieningen	Digimelding 2.0
		Digilevering
		Digikoppeling 3.0
		Stelselcatalogus
		Communicatie
		Doorontwikkeling stelselarchitectuur
		Structuur rond het stelsel
		Resultaatborging

volgende organisaties vertegenwoordigd: Belastingdienst, CBS, Centraal Administratiekantoor (CAK), Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), College voor Zorgverzekeringen (CVZ), CJIB, Dienst Justis, DUO, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Kadaster, Kamer van koophandel (KvK), Rijksdienst Wegverkeer (RDW), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), SVB en UWV.

Het programma iNUP loopt door tot eind 2014 en wordt dan beëindigd. Hoe de aansturing van (de doorontwikkeling van) het stelsel van basisregistraties daarna vorm krijgt, is nog onbekend.

4.1.2 Knelpunten in de governancestructuur

De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen over onderzoeken naar de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Dit betreft onder andere rapportages in het kader van het project SGO-3 (2013)[21] en het advies van ABDTOPConsult (2014) over de 'generieke digitale infrastructuur', waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

In een tussenrapportage over de stand van zaken van project SGO-3 (2013) zijn enkele belemmeringen samengevat die de ontwikkeling van het stelsel in de weg staan.

1. "Het belang van de basisregistraties wordt onvoldoende herkend door politiek, burgers en bedrijven.
2. Verkokerde aansturing en financiering belemmeren de ontwikkeling van het stelsel.
3. De bestuurlijke en ambtelijke drukte rond het stelsel is te groot.
4. Het gebruik van het stelsel door uitvoeringsorganisaties is nog niet optimaal.
5. Burgers en bedrijven hebben onvoldoende mogelijkheden hun gegevens in te zien.
6. Gegevensuitwisseling wordt belemmerd omdat de wetgeving m.b.t. het gebruik van persoonsgegevens niet eenduidig en hanteerbaar is voor de uitvoering.
7. Hergebruik wordt belemmerd door verschillende interpretaties van begrippen in wet- en regelgeving.
8. Open data beleid en de uitwisseling van gegevens met private partijen ondervinden belemmeringen."

Ook in het advies van ABDTOPConsult (2014) zijn knelpunten opgesomd in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Samengevat gaat het om de volgende knelpunten.

- Er is te weinig (overall) regie/sturing op de samenhang binnen het stelsel, zowel op het centrale niveau als op sectorale niveaus. Daardoor ontstaat op onderdelen meervoudige sturing en een versnipperde aanpak, met inconsistenties tot gevolg (aangeduid als "pupillenvoetbal").

[21] Dit betreft een project in opdracht van het SGO om te verkennen hoe uitvoeringsorganisaties bij het Rijk kosten kunnen reduceren door het gebruik van basisregistraties.

- Sturing is onvoldoende systematisch en verzandt in vrijblijvendheid.
- De aansluiting op de budgetcyclus is te zwak en er is te weinig oog voor het gegeven dat kosten vaak op een andere plek vallen dan de baten die ertegenover staan. Er ontstaan budgettaire gaten die met noodverbanden worden gedicht.
- Het beeld is dat van een typisch Nederlandse polderaanpak, die echter in veel opzichten "te zompig" is geworden om nog slagvaardig en effectief te kunnen opereren.

Volgens het rapport van ABDTOPConsult wordt de algemene diagnose breed gedeeld. Vrij algemeen is ook de notie dat beleidsmakers zich nog onvoldoende bewust zijn hoe ingrijpend de risico's (in termen van geld, mensen en beleidsmatig) zijn voor onder andere dienstverlening, uitvoerbaarheid, continuïteit en beveiliging. Daardoor komen ook de politieke ambities rond digitale dienstverlening in 2017 en ook bij de grote decentralisaties in het gedrang, vooral wat betreft het informatiemanagement.

De knelpunten in de *governance* van het stelsel van de basisregistraties die zijn genoemd in de rapportages van SGO-3 en ABDTOPConsult, zijn in vergelijkbare vorm ook tijdens (de interviews in het kader van) ons onderzoek naar voren gekomen (zie ook hoofdstuk 2 en 3). Deze knelpunten wijzen op problemen rond de besluitvaardigheid en doorzettingsmacht binnen het stelsel. Daarbij speelt een rol dat de minister van BZK een coördinerende rol heeft die niet is verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister is daardoor beperkt en in de praktijk bestaat er een afhankelijkheid van de medewerking van de andere betrokken partijen. In opdracht van het Ministerie van BZK[22] is onderzoek gedaan naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat er een gebrek aan regie wordt ervaren, die zich uit in onvoldoende doorzettingsmacht en een gebrek aan besturing. Geconstateerd wordt dat een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties de kracht heeft om op wettelijk niveau generieke bepalingen vast te leggen. Specifieke elementen per basisregistratie kunnen in afzonderlijke wetten per basisregistratie geregeld (blijven) worden.

Wij constateren dat de knelpunten binnen het stelsel voor een deel zijn te verklaren door het gegeven dat elke basisregistratie een eigen wordingsgeschiedenis en kring van *stakeholders* heeft. Pas begin deze eeuw heeft de stelselgedachte zijn intrede gedaan, in het kader van het

[22] [redacted] (2013)

Programma Stroomlijning Basisgegevens (2002). Daardoor is er ook pas na verloop van tijd meer aandacht gekomen voor het voeren van regie over de ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Inmiddels is de verwevenheid van de basisregistraties toegenomen, waardoor de knelpunten in het stelsel zich nadrukkelijker manifesteren.

4.1.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur

Om de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties aan te pakken, doen zowel het project SGO-3 (2013) als ABDTOPConsult (2014) verschillende aanbevelingen.

De aanbevelingen vanuit het project SGO-3 richten zich op vereenvoudiging en op kwaliteitsverbetering van het stelsel. Voorgesteld wordt om terug te gaan naar het oorspronkelijke doel en te concentreren op de kern van het stelsel. Daarbij zouden de 'contextneutrale gegevens'[23] centraal gesteld moeten worden. Om de koppelingen tussen de basisregistraties overzichtelijk te houden, beveelt SGO-3 een alternatief ('rotonde') concept aan. Aanbevolen wordt verder om het inzage- en correctierecht van de burger te verruimen, de mogelijkheid te creëren om gegevens ook ambtshalve bij te werken en hanteerbare terugmeldvoorzieningen te implementeren.
Volgens het project SGO-3 zou een proces gestart moeten worden om te komen tot een inspirerend toekomstbeeld en tot een integrale financiële sturing. Gemaakte afspraken zouden in wetgeving verankerd moeten worden.

Het advies van ABDTOPConsult (2014) doet onder andere de volgende aanbevelingen voor de besturing van de generieke digitale infrastructuur, waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

- Richt een kleine maar betekenisvolle en kwalitatief hoogwaardige centrale regie-eenheid in. Daarbij is het advies om voor een vrij zware vormgeving/ophanging te kiezen (aangeduid als het model van een "Nationaal Coördinator Informatievoorziening"). De regie-eenheid moet de bestaande vrijblijvendheid elimineren.
- Zorg ook voor een strakkere regie in de beleidssectoren en in alle lagen van medeoverheden.
- Werk vanuit een visie ("een stip op de horizon"), die gedeeld wordt door alle betrokken partijen.

[23] Daarmee worden algemene gegevens bedoeld, waarvan de betekenis niet beperkt is tot een bepaalde sector.

- Hanteer systematisch instrumenten, zoals portfoliomanagement en *business cases*, om tot een geordende en samenhangende aanpak te komen.
- Wijs Logius aan als de organisatie waar alle onderdelen van de generieke digitale infrastructuur worden beheerd, behalve de afzonderlijke basisregistraties zelf.
- Zet intensief in op standaardisatie en harmonisatie.
- Creëer een wettelijke basis om onder andere bestuurlijke bevoegdheden, rechten en plichten van burgers en privacyaspecten te regelen.

Wat betreft de bekostiging van het stelsel komt het rapport niet tot een algemeen geldend financieringsarrangement. Wel wordt aanbevolen het financieringsarrangement "aan de voorkant" te regelen, inclusief afspraken over het dragen van eventuele budgettaire risico's.

Op het moment van afsluiten van ons onderzoek was nog niet duidelijk welk gevolg er wordt gegeven aan de aanbevelingen in de rapportages van het project SGO-3 en ABDTOPConsult. Wel heeft de Ministerraad naar aanleiding van een tussenrapportage van het project SGO-3 aan de minister van BZK verzocht een voorstel voor te bereiden voor de instelling van een Nationaal Coördinator Informatievoorziening.

4.2 Harmonisatie en samenhang

Volgens BZK (2010a) ligt de toegevoegde waarde van het stelsel van basisregistraties niet alleen in de registraties zelf, maar vooral in hun onderlinge samenhang. Een samenhangend stelsel bestaat uit registraties, stelselvoorzieningen en gegevensbegrippen die optimaal op elkaar aansluiten. Dat vergemakkelijkt namelijk het uitwisselen van gegevens binnen het stelsel. Hierdoor kunnen de gegevens effectiever worden ingezet bij fraudebestrijding en hoeven burgers niet meerdere keren dezelfde gegevens aan overheden te verstrekken.

4.2.1 Afbakening stelsel

De individuele basisregistraties, die deel uitmaken van het stelsel, hebben een eigen ontstaansgeschiedenis, eigen context en eigen oorspronkelijke doelstellingen. Pas in de loop der tijd ontstonden ideeën om bestaande geautomatiseerde overheidsregistraties met elkaar te verbinden en nieuwe registraties met authentieke gegevens te introduceren. Begin deze eeuw is daartoe het programma Stroomlijning

Basisgegevens gestart met als doel een belangrijke impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van basisregistraties. De kern van het te ontwikkelen stelsel van authentieke registraties zou worden gevormd door zes clusters van (identificerende) gegevens: personen, adressen, kaart, bedrijven, gebouwen en percelen (Van Duivenboden en De Vries, 2003).

Uit (de interviews tijdens) ons onderzoek komt naar dat voor velen niet duidelijk is waarom uiteindelijk is gekozen voor de huidige verzameling van basisregistraties. Het beeld is dat het huidige stelsel enigszins willekeurig en organisch is ontstaan. Sommige registraties maken geen onderdeel uit van het stelsel, terwijl dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld de registraties van rijbewijzen, zorgverzekerden of testamenten). Daar staat tegenover dat het aantal en de omvang van de basisregistraties ook beperkter zouden kunnen zijn, als niet verder was gegaan dan de oorspronkelijke kern van het stelsel. De Taskforce SGO-3 (2013) adviseert in haar rapportage dat het huidige concept van het stelsel herijkt zou moeten worden. Het stelsel zou zich volgens de taskforce slechts moeten concentreren op de identificerende en authentieke gegevens en geen contextspecifieke gegevens moeten bevatten.

4.2.2 Stelselvoorzieningen

Zoals toegelicht in § 1.1, omvat het stelsel van basisregistraties ook vier stelselvoorzieningen ter ondersteuning van gegevensuitwisseling en ontsluiting van gegevens uit de basisregistraties. Een belangrijke reden om deze voorzieningen te ontwikkelen en centraal door Logius te laten beheren is dat hiermee kan worden voorkomen dat voor de verschillende basisregistraties en afnemers afzonderlijke voorzieningen worden ontwikkeld (PWC, 2010).
Het Ministerie van BZK (2010) heeft in het iNUP vastgelegd dat de stelselvoorzieningen vanaf 2013 bruikbaar moeten zijn. De gemeenten hebben zich verplicht om medio 2015 gebruik te maken van de stelselvoorzieningen voor in elk geval de basisregistraties BAG, GBA en NHR.

Wij hebben vastgesteld dat begin 2014 nog niet alle stelselvoorzieningen bruikbaar zijn voor afnemers. Zo bleken de eerste versies van de stelselvoorzieningen Digimelding en DigiLevering niet te voldoen aan de eisen van afnemers (Programmabureau i-NUP, 2013). Hierdoor blijft het gebruik van deze voorzieningen achter bij de verwachtingen en is de betekenis van de stelselvoorzieningen voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties nog beperkt.

4.2.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen

Het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde gegevensbegrippen binnen het gehele stelsel van basisregistraties (harmonisatie) zou helpen om gegevenskoppeling en hergebruik van gegevens te vergemakkelijken.

Doordat iedere basisregistratie zijn eigen ontstaansgeschiedenis en oorspronkelijk beleidsdoelen heeft, worden er in het huidige stelsel verschillende definities gehanteerd voor gelijksoortige begrippen. Er is geen eenduidige semantiek. Zo worden er in het stelsel meerdere definities voor het begrip "adres" gehanteerd (zie ook § 2.2.2).
Binnen het stelsel van basisregistraties is er geen overkoepelend gegevensmodel en bestaan er geen concrete initiatieven om te werken aan verdergaande harmonisatie van begrippen binnen het stelsel. Wel zijn er pogingen om op een andere wijze het toepassen van gegevenskoppelingen en het hergebruik van gegevens te stimuleren. Zo moet de stelselvoorziening 'Stelselcatalogus' (potentiële) afnemers ondersteunen bij het bepalen welke gegevens (her)bruikbaar zijn voor hun eigen werkprocessen. Daarnaast moet de stelselcatalogus zichtbaar maken waar er ruimte is voor harmonisatie van gegevensbegrippen. Vanaf 2007 is Stelselcatalogus in gebruik, maar de eerste jaren was het aantal gegevensbegrippen dat werd getoond beperkt. In 2013 is daarom de aanpak gewijzigd, waardoor het aantal aangeboden en getoonde gegevensbegrippen sterk is gestegen.

4.2.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving

Harmonisatie van gegevens uit de basisregistraties kan niet los worden gezien van de wet- en regelgeving, waarin de definities van gegevens en begrippen zijn verankerd. Het streven is om in (nieuwe) wet- en regelgeving waar mogelijk aan te haken bij de gegevensbegrippen in de basisregistraties. De SVB gebruikt bijvoorbeeld gegevens uit de BRI om te bepalen of een burger recht heeft op een inkomensafhankelijke regeling. Een onderlinge afstemming en harmonisatie van gegevensbegrippen zal doorgaans tot aanpassingen in wet- en regeling moeten leiden. Daarbij moet worden afgewogen welke consequenties veranderingen van gegevensbegrippen hebben voor rechten en plichten die daarop in wet- en regelgeving zijn gebaseerd, inclusief de effecten op gerelateerde regelingen.

In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst (CRD-12) is geconstateerd dat bepalingen uit regelingen nog

onvoldoende aansluiten op begrippen en gegevens die vanuit basisregistraties beschikbaar zijn (PBLQ, 2014). De SVB moet bijvoorbeeld voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende inkomensvoorziening (AIO) gegevens uit de Polisadministratie en de BRI opvragen en bewerken, omdat het inkomensbegrip voor de AIO anders is dan het inkomensbegrip in de BRI. Het zou eenvoudiger en goedkoper zijn wanneer in de wet uitgegaan wordt van begrippen die zonder bewerkingsslagen afgeleid kunnen worden uit een basisregistratie (PBLQ, 2014).

Om te voorkomen dat er bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving onnodig nieuwe gegevensbegrippen worden geïntroduceerd, heeft de Rijksoverheid enkele maatregelen getroffen. In het Integraal Afwegingskader voor nieuw beleid en regelgeving (IAK) en in aanwijzing 161 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat er zoveel mogelijk aan moet worden gesloten bij definities in de basisregistraties.

4.3 Financiering

De wijze van financiering van (het stelsel van) de basisregistraties heeft op zichzelf een belangrijke invloed op het realiseren van de baten van het stelsel. Als eenduidige en duurzame afspraken ontbreken over de verdeling van de kosten en de dekking daarvan, treden financiële belemmeringen op voor het (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties en voor de verbetering van de kwaliteit van de registers. Dat heeft vervolgens een negatieve uitwerking op de bijdrage van de basisregistraties aan het voorkomen en bestrijden van fraude. In deze paragraaf belichten we de invloed van de financiering op (de knelpunten in) de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Daarbij besteden we aandacht aan het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties en aan de wijze van financiering daarvan.

4.3.1 Inzicht in kosten en baten

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties beperkt is. Hoewel de afgelopen jaren verschillende adviezen zijn uitgebracht over de financiering van de basisregistraties, heeft dit geen helder en compleet beeld opgeleverd van de kosten en baten. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat vele verschillende *stakeholders* vanuit hun eigen autonomie, rollen en belangen betrokken zijn bij de basisregistraties. Daardoor is het moeilijk

een overzicht te krijgen van de verschillende kostencomponenten. Afspraken over een eenduidige kostenregistratie ontbreken en tijdens de interviews in het kader van ons onderzoek is gesignaleerd dat sommige partijen strategisch gedrag vertonen door niet transparant te zijn over de kosten en/of de baten van de basisregistraties. Ten behoeve van enkele adviesrapporten zijn wel pogingen ondernomen om de kosten van de basisregistraties in kaart te brengen, maar verschillende *stakeholders* zijn niet in staat of bereid geweest deze kostengegevens sluitend te valideren.
Bij de baten speelt een rol dat een deel daarvan niet of nauwelijks in financiële termen is uit te drukken, bijvoorbeeld de baten van een verbeterde dienstverlening voor de burger. Voor verschillende basisregistraties zijn er in het verleden (maatschappelijke) kosten-/batenanalyses opgesteld, maar deze analyses zijn inmiddels gedateerd. Actuele kosten-/batenanalyses ontbreken, waardoor kostenbeheersing en batenmanagement lastig is. Mede met het oog daarop formuleert de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013), die o.a. met voorstellen moest komen voor de financiering van het stelsel van basisregistraties, ook kwaliteitseisen voor in de toekomst op te stellen overheidsbrede *business cases*.

Om toch enige indicatie te kunnen geven van het financieel belang van de basisregistraties, hebben we een overzicht opgesteld van de bedragen voor (het stelsel van) de basisregistraties, die de Interdepartementale projectgroep DiFi heeft weten te vinden in de begrotingen over 2014 van de ministeries (inclusief agentschappen) en de zbo's, zoals de RDW en het Kadaster. Voor zover mogelijk is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de bedragen voor beheer/exploitatie en (door)ontwikkeling (zie tabel 8).

Tabel 8: Kosten stelsel van basisregistraties op basis van begrotingen ministeries en zbo's

Bedragen x € 1.000		2014		
		beheer/exploitatie	(door)ontwikkeling	totaal
GBA	BZK	18.500	1.305	19.805
RNI	BZK	7.300		7.300
BRI	FIN	2.300		2.300
WOZ	FIN	1.140	1.060	2.200
NHR	EZ	112.840	4.055	116.895
BRO	EZ		3.000	3.000
BRK, BAG, BRT, BGT	IenM	36.541		36.541
BRK (Kadaster)		158.800		158.800
BAG (Kadaster)		2.100	900	3.000
BRT (Kadaster)		3.700	2.000	5.700
BGT (Kadaster)			6.060	6.060
BRV	IenM	10.415		10.415
BLAU / Polisadministratie UWV	SZW	38.900	3.000	41.900
Stelselvoorzieningen	BZK	6.120	2.855	8.975
		398.656	**24.235**	**422.891**

Bron: Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Tabel 8 vermeldt ook de kosten over 2014 van de polisadministratie van het UWV, omdat deze polisadministratie de kern zal vormen van de nog niet ingevoerde basisregistratie BLAU. Uit de tabel blijkt dat ministeries en zbo's in 2014 bijna € 400 miljoen hebben begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door)ontwikkeling, zodat het totaalbedrag voor 2014 op bijna € 423 miljoen uitkomt. De Interdepartementale projectgroep DiFi komt echter ook tot de bevinding dat de begrotingen enkele (mogelijke) kostenposten en risico's buiten beschouwing laat. Zo levert de introductie van de Europese richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie het risico van inkomstenderving op, waarmee nog onvoldoende rekening is gehouden. In totaal raamt de projectgroep voor de basisregistraties ruim € 61 miljoen aan risico's en overige kosten die niet in de begroting of tarieven voor 2014 zijn voorzien. Dit bedrag loopt volgens de projectgroep op tot ruim € 73 miljoen in 2018.

In tabel 8 ontbreken eveneens de kosten voor de gemeenten als bronhouder van enkele basisregistraties en de kosten voor de afnemers van gegevens uit de basisregistraties. De tabel geeft dus in ieder geval geen volledig beeld van de totale kosten van (het stelsel van) de basisregistraties over 2014. In bijlage 3 hebben we per basisregistratie een factsheet opgenomen om meer informatie te geven over de kosten en de kostendekking voor verschillende *stakeholders*. Uit deze *factsheets*

blijkt dat de jaarlijkse kosten voor de gemeenten als bronhouders voor de BRP/GBA, BAG en topografische basisregistraties volgens globale ramingen € 184 miljoen bedragen.

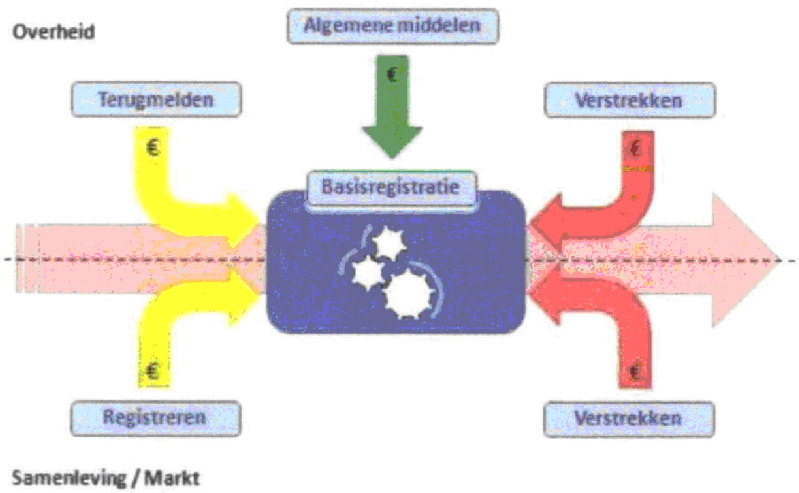
4.3.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties

De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten en adviezen uitgebracht over de financiering van (het stelsel van) de basisregistraties, maar dit heeft nog niet geleid tot de inrichting van een duurzaam financieringsmodel.

In het rapport "Wie van de drie?", dat in opdracht van de PSB (2011) is opgesteld, wordt vastgesteld dat het overheidsbrede gebruik van de basisregistraties, ondanks alle inspanningen en afspraken, achter blijft bij de verwachtingen, terwijl juist dit gebruik van grote maatschappelijke betekenis is. Het onderzoeksrapport noemt als oorzaken de complexiteit van het toepassen van verschillende financieringsmodellen en het opwerpen van financiële belemmeringen voor (her)gebruik en verbetering van de kwaliteit van de registers.

Het rapport brengt de verschillende (mogelijke) financieringsstromen als volgt in kaart (zie figuur 3).

Figuur 3: (mogelijke) financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

Figuur 3 laat zien dat de basisregistraties gefinancierd kunnen worden uit de algemene middelen (inputfinanciering) en/of door tarifering van registraties, terugmeldingen en/of verstrekkingen aan de overheid of de private sector.

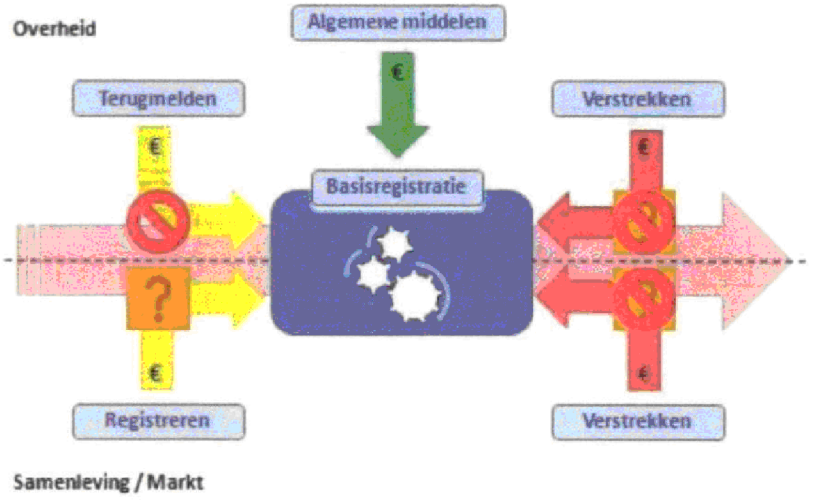
Het rapport behandelt vervolgens de *incentives* binnen het stelsel om de kwaliteit van de informatie te vergroten en om drempels voor het delen van informatie binnen en buiten de overheid weg te nemen. Heffingen op terugmeldingen werken belemmerend voor de kwaliteitsverbetering van het stelsel en vallen volgens het rapport af als reële financieringsvariant. Ook het rekenen van tarieven aan afnemers van informatie is niet bevorderlijk voor de doelstellingen van het stelsel, omdat het rekenen van tarieven voor gebruik meer en meer haar rationaliteit verliest als gevolg van technologische ontwikkelingen en voor de meeste data goedkope alternatieve bronnen voor handen zijn. Drempels voor gebruik zouden potentiële gebruikers naar bronnen drijven die de kwaliteit van de dienstverlening ondermijnen.

Het rapport doet op basis van de analyse een aantal aanbevelingen voor de toekomstige financiering van het stelsel van basisregistraties:

- Bouw de financiering uit heffingen over terugmeldingen volledig af.
- Belast initiële registratieactiviteiten zo min mogelijk. Als deze variant toch wordt toegepast, dient er een duidelijke relatie te zijn tussen de kosten en de heffing en tussen de heffing en het exclusieve profijt voor de geregistreerden.
- Bouw het rekenen van tarieven over verstrekkingen binnen de overheid volledig af. Ook ten aanzien van verstrekkingen buiten de overheid is het aan te bevelen om deze volledig af te bouwen.
- Houdt de financiering van de registraties en voorzieningen simpel door deze waar mogelijk direct vanuit de Rijksbegroting te laten plaatsvinden (inputfinanciering).

Voor het overzicht van de mogelijke financieringsvarianten leidt dit tot het volgende beeld.

Figuur 4: Advies financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

Mede op basis van het externe advies 'Wie van de Drie' heeft de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB) ten behoeve van de Bestuurlijke Regiegroep (BRG) in november 2011 twee 'eindbeelden' geschetst. In het eerste eindbeeld bestaan geen financiële drempels meer voor gebruik van het Stelsel binnen de overheid, doordat inputfinanciering wordt toegepast en geen tarieven worden berekend voor de gegevensverstrekking uit basisregistraties. In het tweede eindbeeld is ook het gebruik buiten de overheid ontdaan van financiële drempels.

Het dagelijks bestuur van de BRG heeft daarop in maart 2012 aan de PSB de opdracht gegeven een impactanalyse uit te voeren met het doel om vóór het einde van 2012 een definitieve beslissing te nemen over een transitie naar het eerste eindbeeld. De belangrijkste conclusies van deze impactanalyse zijn puntsgewijs:

1. De financiële risico's die optreden bij het nastreven van het gewenste eerste eindbeeld zijn beheersbaar. Er zijn kostenreducties mogelijk, omdat de noodzaak van het factureren voor gegevensgebruik vervalt.
2. De omgang met inwinnings- en registratiekosten voor bronhouders van de basisregistraties is niet uniform.
3. Het stelsel kent als onvolkomenheid dat BAG, BRK en BRT structurele dekking hebben voor een component investering en innovatie, terwijl NHR en GBA die component niet hebben.
4. Introductie van inputfinanciering voor het stelsel van basisregistraties kan voor enkele betrokken zbo's leiden tot knelpunten, doordat verschillende financieringsarrangementen binnen

één organisatie worden gecombineerd en mogelijk "weglekeffecten" kunnen optreden door hergebruik binnen en buiten de overheid.

5. Kosten en baten van het stelsel vallen op verschillende plekken. Baten veranderen niet door de wijze van financiering. Stroomlijning van de financiering zorgt er voor dat de potentiële baten ook gerealiseerd kunnen worden.

Naar aanleiding van de impactanalyse zijn regelingen tot stand gebracht om geen tarieven meer in rekening te brengen bij verstrekkingen van gegevens binnen de overheid.

Na het verschijnen van de Impactanalyse heeft de Stuurgroep SGO-3 (zie § 4.1) in het kader van de 'versnelde en effectieve inzet van basisregistraties' gewezen op de afspraak dat BZK met voorstellen zou komen voor de financiering van het stelsel. Daartoe heeft de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) de opdracht gekregen om voorstellen te formuleren voor een overheidsbrede financiering van de 'digitale basisinfrastructuur van de e-overheid'. Tot deze digitale basisinfrastructuur behoort het stelsel van basisregistraties, maar ook een aantal andere instrumenten, waaronder DigiD. De projectgroep signaleert enkele problemen rond de financiering, waaronder tekortschietende budgetten voor vernieuwing van afgeschreven componenten en doorontwikkeling.
De interdepartementale projectgroep DiFi doet een aantal voorstellen in de vorm van een afwegingskader om tot een eenduidige aanpak van de financiering van de digitale basisinfrastructuur te komen. Concrete besluiten over de inrichting van een financieringsmodel voor (het stelsel van) de basisregistraties zijn echter (nog) niet genomen.

Bijlage 1 Overzicht basisregistraties

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRP - Basisregistratie Personen	De BRP omvat de voormalige Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) voor ingezetenen en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI). Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben, zoals grensarbeiders, buitenlandse studenten en 'pensionado's'.	Wet Basisregistratie personen; 3 juli 2013 Inwerkingtreding: 6 januari 2014	BZK	Agentschap BPR	Gemeenten
Handelsregister (NHR)	Het NHR is de basisregistratie waarin alle bedrijven en rechtspersonen ingeschreven staan. Alle andere organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer staan ook in dit register.	Handelsregisterwet 2007; 22 maart 2007	EZ	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel
BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen (bestaat uit twee basisregistraties)	De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld.	Wet basisregistraties adressen en gebouwen; 24 januari 2008	IenM	Kadaster	Gemeenten
BRV - Basisregistratie Voertuigen (kentekenregistratie)	De BRV is de registratie van belangrijke gegevens over voertuigen en hun eigenaren/houders.	Wegenverkeerswet 1994; 21 april 1994	IenM	RDW	RDW
BRK - Basisregistratie Kadaster	De BRK bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheken, beperkingen (zoals recht van overpad, erfpacht, opstal en vruchtgebruik) en leiding-netwerken. Daarnaast staan er kaarten in met perceel, perceelnummer en de grenzen van het rijk, de provincies en gemeenten.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BRT - Basisregistratie Topografie	De BRT omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN)	De BGT is een gedetailleerde (in vaktaal: grootschalige) digitale kaart van heel Nederland; voorheen de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). In de BGT worden alle objecten als gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op een eenduidige manier vastgelegd.	Wet basisregistratie grootschalige topografie; 25 september 2013; Inwerkingtreding voor bronhouders: 1 januari 2016	IenM	Kadaster	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, ProRail, Ministeries van Defensie, EL&I, IenM (Rijkswaterstaat)
BRO - Basisregistratie	De BRO zal informatie bevatten over de	Wetsvoorstel in	IenM	TNO	Gemeenten,

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder(s)
Ondergrond	geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond.	voorbereiding			Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM
WOZ - Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	De WOZ bevat gegevens over de waardering van onroerende zaken.	Wet waardering onroerende zaken; 15 december 1994	FIN	Kadaster	Gemeenten
BRI - Basisregistratie Inkomen	In de BRI staan het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon van Nederlandse burgers.	Aanpassingswet basisregistratie inkomen; 1 januari 2009	FIN	Belastingdienst	Belastingdienst
BLAU - Basisregistratie lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen	BLAU bevat gegevens over lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen. BLAU is gebaseerd op de huidige polisadministratie van het UWV.	Nog niet wettelijk verankerd	SZW	UWV	UWV

Bijlage 2 Eisen aan basisregistraties

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.

2. De afnemers hebben een terugmeldplicht

Ook een authentieke registratie is geen absoluut foutloze registratie, evenmin als de afzonderlijke gegevensregistraties die 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 zelfreinigende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zullen afnemers verplicht moeten worden tot deze zogenaamde terugmelding. Als afnemers twijfelen 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.

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 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 bijvoorbeeld om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

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.

5. *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 eerstverantwoordelijke minister voor de betreffende registratie in samenspraak met de beoogde beheerder en de beoogde afnemers een oplossing te vinden.

6. *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 vervalt, 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.

7. *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.

8. *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, met name gezien de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens waar het om 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 gebruik 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.

9. *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 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.

10. *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.

11. *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. 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.

12. *De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk 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.

Bron: (BZK, VROM, & EZ, 2003).

Bijlage 3 Factsheets financiering

In deze bijlage geven we per basisregistratie een beknopt overzicht (*factsheet*) van de kosten en de financiering daarvan voor de verschillende *stakeholders*. Uit deze overzichten blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de ene *stakeholder* (voor een deel) de kosten dekt van een andere stakeholder. Door het bestaan van deze kruisverbanden in de *factsheets* is het dus niet mogelijk om door een optelling van de kostenbedragen van de *stakeholders* de totale kosten voor die basisregistratie te berekenen.

***Factsheet* Basisregistratie Personen (BRP)** | (voorheen GBA) 67

(bedragen 2014 in euro)

BRP / (GBA/RNI)			Releasedatum BRP: 1-1-2016
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van BZK Registratiehouder	Beheer en exploitatie BRP/GBA	12.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling BPR	1.305.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Beheer en exploitatie RNI	7.300.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Agentschap BPR Beheerder/verstrekker	Beheer/exploitatie BRP/GBA	18.500.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 12.200.000 (1) Medeoverheden/markt: 6.300.000 (1)
	Beheer/exploitatie RNI	3.800.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 3.800.000 (1)
Gemeenten bronhouder	Beheer/exploitatie	100.000.000 (2)	Gemeentebegrotingen (inputfinanciering)
Afnemers	Publieke en private partijen	6.300.000 (1)	Begroting afnemers

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012)

Toelichting:

De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van ingezetenen (voorheen de GBA) en niet-ingezetenen (RNI). Momenteel loopt het project Operatie BRP (voorheen: modernisering GBA) met als geplande einddatum 1 januari 2016. De totale operatie BRP is volgens de minister van BZK (2014a) meerjarig geraamd op ruim € 75 miljoen (initieel bijna € 30 miljoen), waarvan ruim € 42 miljoen reeds is besteed.

***Factsheet* Nationaal Handelsregister (NHR)** 68

(bedragen 2014 in euro)

NHR			Releasedatum: 1-7-2008
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van EZ Registratiehouder	Beheer en exploitatie	61.741.000 (1)	Rijksbegroting
Kamer van Koophandel	(Door)ontwikkeling	4.055.000 (1)	121.873.000 (1)
Bronhouder/verstrekker	Beheer/exploitatie	113.940.000 (1)	
Afnemers en geregistreerden		59.032.000 (1)	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Opmerking:

In het rapport van de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) is een verschil waar te nemen tussen de gegevens over de uitgaven volgens de begroting van EZ (€ 61.741.000) en de begrotingsgegevens van de KvK (bijdrage moederdepartement: € 62.841.000). Volgens een toelichting van het ministerie van EZ is dit te verklaren door verschillen in de begrotingsramingen van het ministerie en de KvK ten tijde van de opvraag door de projectgroep DiFi.

***Factsheet* Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)** 69

(bedragen 2014 in euro)

BAG		Releasedatum (verplicht gebruik): 1-7-2011	
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie IenM Registratiehouder	Departementaal beleid en beheer	700.000 (2)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Vergoeding aan Kadaster	2.800.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Gemeenten Bronhouders	Totale jaarlijkse structurele kosten	50.000.000 (2)	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	4.900.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 2.800.000 (1)
Afnemers	Publieke partijen	--	--
	Private partijen	Abonnementskosten (Kadaster): ?	Middelen private partijen

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

(2) Opgave IenM / Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012); kosten bronhouders betreft een globale raming.

***Factsheet* Basisregistratie Voertuigen (BRV)** 70

(bedragen 2014 in euro)

BRV			Releasedatum: 1-7-2008
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM Registratiehouder		--	--
RDW	(Door)ontwikkeling	2.010.000 (1)	Tarieffinanciering:
Bronhouder/verstrekker	Beheer/exploitatie	8.405.000 (1)	10.415.000 (1)
Afnemers	Publieke partijen	--	--
Afnemers en geregistreerden	Private partijen	10.415.000 (1)	Middelen afnemers

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

***Factsheet* Basisregistratie Kadaster (BRK)** 71

(bedragen 2014 in euro)

BRK			Releasedatum: 1-1-2008
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	Zie Afnemers/ Publieke partijen	Begroting IenM; Ontvangsten andere overheden: 3.090.000 (1)
Kadaster bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling, beheer en exploitatie	171.500.000 (1)	Ontvangsten van afnemers: 172.200.000 (1)
Afnemers en geregistreerden	Publieke partijen	12.700.000 (1)	Publieke middelen
	Private partijen	159.500.000 (1)	Middelen private partijen

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

Het Kadaster berekent tarieven voor de inschrijving van akten gerelateerd aan vastgoedtransacties. Voor niet-overheden gelden er ook tarieven voor het afnemen van gegevens. Het overheidsgebruik is afgekocht.

***Factsheet* Basisregistratie Topografie (BRT)** 72

(bedragen 2014 in euro)

BRT			Releasedatum: 1-1-2008
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM Registratiehouder	Bijdrage beheer/exploitatie	10.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Bijdrage (door)ontwikkeling	2.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Kadaster Bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	15.900.000 (1)	Begroting Kadaster + ontvangsten IenM: 12.200.000 (1)
Afnemers		--	--

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

De Basisregistratie Topografie omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data. Het Kadaster stelt de gegevens sinds 1-1-2012 kosteloos en tegen minimale leveringsvoorwaarden ter beschikking aan afnemers.

***Factsheet* Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)** 73

(bedragen 2014 in euro)

BGT			Releasedatum: 1-1-2016
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie IenM Registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	1.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Gemeenten, provincies, Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat, Ministerie van EZ, ProRail, Ministerie van Defensie Bronhouders	Kosten productie en overhead	34.000.000 (2)	Begroting bronhouders (inputfinanciering) Ontvangsten van afnemers: ?
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	1.000.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 1.000.000 (1) Ontvangsten van afnemers: ?
Afnemers	Publieke en private partijen	?	Begroting afnemers

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014;

(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012): globale schatting van kosten van bronhouders.

Toelichting:

De BGT is in ontwikkeling en nog niet in gebruik. Er zijn al voorlopers van de BGT; met name de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). Deze voorlopers zijn bijna geheel input gefinancierd. Er worden wel tarieven berekend aan afnemers, maar dit is slechts van marginale betekenis.

***Factsheet* Basisregistratie Ondergrond (BRO)** 74

(bedragen 2014 in euro)

BRO			Releasedatum: 1-1-2016 (verwacht)
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van IenM Registratiehouder		?	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries van EZ en IenM Bronhouders	Ontwikkelings-kosten EZ	3.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) Beoogde verstrekker		?	inputfinanciering
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

***Factsheet* Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ)** 75

(bedragen 2014 in euro)

WOZ			Releasedatum: 1-1-2009
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van Financiën Registratiehouder	Beheer en exploitatie	1.140.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling	1.060.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
Gemeenten Bronhouders	Opnemen gegevens in Landelijke Voorziening (LV) WOZ	?	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie LV WOZ	1.000.000 (1)	Ontvangsten van het Ministerie van Financiën: 1.000.000 (1)
Gemeenten, CBS, Belastingdienst, Waterschappen Afnemers	Publieke partijen	1.474.000 (2)	Begroting afnemers
Waarderingskamer Toezichthouder	Financiering kosten beheer LV WOZ	1.474.000 (2)	Bijdragen afnemers: 1.474.000 (2)

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

(2) Waarderingskamer (2014); Jaarverslag Waarderingskamer 2013

Opmerkingen:

In haar jaarverslag over 2013 meldt de Waarderingskamer (2014) dat de financiering van het beheer van de LV WOZ via haar begroting verloopt. Voor 2014 is voor dit beheer een bedrag van € 1.474.000 geraamd, dat volledig wordt gefinancierd uit bijdragen van afnemers. Onduidelijk is hoe deze gegevens zich verhouden tot de bedragen die de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) noemt.

***Factsheet* Basisregistratie Inkomen (BRI)** 76

(bedragen 2014 in euro)

BRI		Releasedatum: 1-1-2009	
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van Financiën Registratiehouder / **Belastingdienst** Bronhouder/verstrekker	(Door-)ontwikkeling en beheer/exploitatie	2.300.000 (1)	Rijksbegroting
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

***Factsheet* Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen (BLAU)** 77

(bedragen 2014 in euro)

BLAU	**Polisadministratie UWV**		Releasedatum: ?
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van SZW Registratiehouder	Bijdrage UWV	36.400.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
UWV Bronhouder/verstrekker	Beheer en exploitatie	35.200.000 (1)	38.200.000 (1)
	(Door)ontwikkeling	3.000.000 (1)	
Afnemers	Publieke partijen	700.000 (1)	
	Private partijen	1.100.000 (1)	

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Toelichting:

De Basisregistratie voor Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen bestaat nog niet. De polisadministratie van het UWV, die de kern zal gaan vormen van de BLAU, is al wel operationeel. De gegevens in de tabel hebben betrekking op deze polisadministratie.

***Factsheet* Stelselvoorzieningen**

(bedragen 2014 in euro)

Stelselvoorzieningen			
Stakeholders		**Kosten**	**Dekking**
Ministerie van BZK/	Beheer en exploitatie	6.120.000 (1)	Rijksbegroting
Logius	(Door)ontwikkeling	2.855.000 (1)	(inputfinanciering)
Gebruikers		?	Inputfinanciering

Bron:

(1) De Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
AKR	Automatische Kadastrale Registratie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BAO	Bronhouders- en Afnemersoverleg
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie
BID	Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BRG	Bestuurlijke Regiegroep
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
BSN	Burgerservicenummer
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratiekantoor
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CMI	Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBZ	Dienst Burgerzaken
DigiD	Digitale Identiteit
DKD	Digitaal Klantdossier
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
eID	Elektronische Identiteit
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	Economische Zaken
FIN	Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens

GBKN	Grootschalige Basiskaart van Nederland
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
KvK	Kamer van Koophandel
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams
LV	Landelijke Voorziening
NHR	Nieuw Handelsregister
NUP	Nationaal uitvoeringsprogramma
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OZB	Onroerendezaakbelasting
PSB	Programmaraad Stelsel van Basisregistraties
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
RDW	Rijksdienst Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RNI	Registratie Niet Ingezetenen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SARI	Systeem Anonieme Risico Indicatie
SG	Secretaris-generaal
SGO	SG-overleg
STIP	Stelselinformatiepunt
STOUT	Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SyRI	Systeem Risico Indicatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TMV	Terugmeldvoorziening
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WEU	Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlage 5 Literatuur

ABDTOPConsult, [redacted] (2014). *Nieuwe Governance Generieke Digitale Infrastructuur.*

Algemene Rekenkamer (1996). *Gemeentelijke Basis Administratie*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996–1997, 25 040, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening: IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Studierapport Signaleren van fraude*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Alterra (2012). *Audit Basisregistratie Kadaster. Rapportage en verklaring over de kwaliteit van de BRK*. Wageningen: Alterra.

Amsterdam (2013). *Eindrapport pilot Interventieproject Schoon Schip*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Basisinformatie.

Auditdienst Rijk (2013). *Auditdienst Rijk over systeemverantwoordelijkheid. Naar maatwerk per systeem*. Den Haag: ADR.

Auditdienst Rijk (2014). *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.* Rapportno. ADR/2013/1460. Den Haag: ADR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Brief van de minister van BZK van 28 mei 2010 over Modernisering van de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 362, nr. 176. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010a). *Visie op het stelsel van basisregistraties*. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Besturing van het stelsel van basisregistraties. "Regie op samenhang en gebruik"*. Versie 1.1. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Uitvoeringsagenda Stelsel van basisregistraties2010-2015*. Versie 1.5. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *i-NUP. Overheidsbrede Implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid*. Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 182.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Circulaire Adresonderzoek*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012a). *Circulaire Gerede Twijfel*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012b). *Circulaire Briefadres*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012c). *Brief van de minister van BZK van 5 juli 2012 over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 60. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Brief van de minister van BZK van 5 november 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 292. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a). *Identiteit in cijfers, versie 1*.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b). *Brief van de minister van BZK van 19 december 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT). DigiD en eID*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 299. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013c). *Brief van de minister van BZK over de Kabinetsvisie aanpak identiteitsfraude, 'Slim voorkomen, vlot herstellen'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 301. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Brief van de minister van BZK van 10 januari 2014 over recente incidenten met fraude DigiD*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 302. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a). *Rapportage Operatie BRP; periode oktober 2013 – maart 2014. Bijlage bij brief van de minister van BZK van 16 april 2014*. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014b). *Brief van de minister van BZK aan de nationale Ombudsman over het rapport 'De burger gaat digitaal'*. Kenmerk 2013-0000774514. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012). *Evaluatierapport Pilot Evaluatie-instrument GBA en Reisdocumenten*. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012a). *Protocol adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders*. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. *Brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën van 12 december 2013: feitenrelaas inzake fraudesignalen van de gemeente Bronckhorst*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 449. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken (2003). *Afronding Actieprogramma electronische overheid*. Den Haag: Tweede kamer, vergaderjaar 2002-2003, 26 387, nr. 19.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Vertrokken onbekend waarheen. Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*. Den Haag: CBS.

Cirm Business B.V. (2010). *Geldstromen grootschalige topografie in kaart: van GBKN naar BGT*. Versie 0.9.

College Bescherming Persoonsgegevens (2006). *Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling*. Den Haag: CBP.

College Bescherming Persoonsgegevens (2007). *Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof*. Den Haag: CBP.

Deloitte Accountants B.V., Enterprise Risk Services (2011). *Momentopname Kwaliteit GBA 2011*. Den Haag: Deloitte Accountants B.V.

Deloitte Accountants B.V. / Zenc (2011). *De GBA als basisregistratie. Onderzoek naar het gebruik van de GBA*. Den Haag: Deloitte / Zenc.

Dienst Justis (2013). *Evaluatie Wet Controle op Rechtspersonen. Een verslag over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk*. Den Haag: Dienst Justis.

Dienst Nationale Recherche (2012). *Bestuurlijk advies Nederlandse belastingnomaden*.

[redacted] (red.) (2003). *Stroomopwaarts! Kroniek van het Programma Stroomlijning Basisgegevens*. Den Haag: Programma Stroomlijning Basisgegevens.

Ecorys Nederland BV / Grontmij Nederland BV (2007). *Kosten-batenanalyse*

Basisregistratie Ondergrond. Rotterdam: Ecorys/Grontmij.

Ecorys-NEI (2004). *Kosten-batenanalyse BGR en BRA*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Ecorys-NEI (2010). *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Essence (2012). *Adresinformatie en het stelsel van basisregistraties. Semantiek als sleutel voor hergebruik*. Fase 2 D1.2. Enschede: Essence.

Europese Commissie (2012). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming)*. COM(2012) 11 final. Brussel: EU.

FIOD (2012). *Verkenning uitspraken systeemfraudezaken*.

Gemeente Groningen (2007). *Laag waterverbruik spoort uitkeringsfraude op*. Persbericht 06-06-2007.

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). *Ombudsman Rotterdam start onderzoek naar onterechte uitschrijving GBA*. Persbericht 17-10-2013.

Heijnen en Bilder (2007). *Motie van de leden Heijnen en Bilder (foutenmarge GBA)*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 34. Den Haag: SDU.

ICTU (2013). *Kwaliteitsverbetering van de GBA in de praktijk. Eindrapport van het project: Adresonderzoek 'samen leren'*. Den Haag: ICTU.

IDManagement Centre / Considerati (2012). *Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA (fase 1)*.

IDManagement Centre (2014). *Vermoedens onder gemeenten van pogingen tot fraude met adresgegevens. Analyse internet enquête*.

Infrastructuur en Milieu (2014). *Scoreverloop BAG-inspecties 2012-2014*.

Interdepartementale projectgroep DiFi (2013). *De cost gaet voor de baet uyt. Rapportage / advies Financiering Digitale (Basis)Infrastructuur*.

Kamer van Koophandel Nederland (2012). *PoC Terugmelden BD → KVK Zomer 2012*.

Katholieke Universiteit Brabant; Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (2002).

Met recht gestroomlijnd. De hoofdpunten van juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens. Tilburg: KUB/CRBI.

Kolkman et al. (2012). *Verbetering betrouwbaarheid basisregistratie Kadaster*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2013). *Eindrapport Expertgroep Aangehaakte gegevens*. Den Haag: KING.

LPBL (2011). *Maatschappelijke kosten en baten van de BGT*.

Motivaction (2013). *Hoe beleven burgers de iSamenleving? Een onderzoek naar kennis, bewustzijn en gedrag ten aanzien van de iSamenleving*. Amsterdam: Motivaction.

Nationale Ombudsman (2009). *Herzien Openbaar rapport; verzoekschrift de heer [redacted] te Hoofddorp*. Rapportnummer 2009/199. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal*. Rapportnummer 2013/270. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Panteia (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*. Zoetermeer: Panteia.

PBLQ (2014). *Strategische en tactische sturing op het gebruik van (basis)registraties in nieuwe inkomensafhankelijke regelingen*. Adviesrapportage SGO-3 fiche 12. Versie 1.0. Den Haag: PBLQ.

PBLQ/HEC (2012). *Het versterken van de informatiepositie van de burger: verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van MijnOverheid*. Den Haag: PBLQ/HEC.

PBLQ/HEC (2013). *De burger kan het niet alleen; Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers*. Den Haag: Sdu.

PBLQ/Zenc (2011). *Informatiekwaliteit op het juiste niveau*. Den Haag: Zenc.

PBLQ/Zenc (2013). *Terugmelden, waarom niet?*

PBLQ/Zenc (2013a). *De burger kan het niet alleen. Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers*. Den Haag: Sdu

Programma Stroomlijning Basisgegevens (2002). *Juridische aspecten van authentieke registraties*.

Programmabureau i-NUP (2012). *i-NUP, Programmaplan Stelsel van Basisregistraties 2012-2014.* Versie 1.1.

Programmabureau i-NUP (2012a). *i-NUP, Jaarplan Stelsel van Basisregistraties 2012. "van werkend krijgen naar gebruik".* Versie 1.12.

Programmabureau i-NUP (2013). *i-NUP, Tussenbalans medio 2013.*

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011). *Wie van de drie? Naar een doelmatige, duidelijke en duurzame financiering van het stelsel van basisregistraties.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011a). *Advies PSB over de stroomlijning van de financiering van het stelsel.* Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011b). *Interoperabiliteit in uitvoering.* Den Haag: Forum Standaardisatie / Logius.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2012). *Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties.* Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2013). *Jaarplan 2014; de volgende fase: optimaal datagebruik.* Definitieve versie 1.7. Den Haag: Programmabureau i-NUP.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2013). *Vergezicht 2020.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2014). *Voorstel verdere uitbreiding kwaliteitsinformatie stelsel (kwaliteitsmeting stelsel).* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013). *Kopiebestanden. Status en positionering van gegevenskopieën.* Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013a). *Bij twijfel niet gebruiken? Een verkenning naar oplossingen voor belemmeringen bij het gebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties.* Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2014). *Voortgangsoverzicht stelselvorming 15.* Den Haag: PSB.

Project SGO-3, [redacted] (2013). *Stand van zaken van het project SGO-3 Versnelde effectieve inzet van basisregistraties; november2013.*

PWC (2010). *Verfijning en herijking kostenbatenanalyse voor investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties. Grip op centrale en decentrale investeringen en kosten maximaliseert de business case.*

PWC (2010a). *Effecten van het aansluiten op het stelsel voor de individuele afnemer "Haal de winst uit de processen en vermijd ook hier dubbele investeringen".*

PWC (2013). *Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten. Analyse meldingen 2011-2012.*

Raad van State (2009). *Uitspraak afdeling Bestuursrechtspraak. Zaaknummer: 200805067/1, LJN BH5525.* Jurisprudentie Bestuursrecht 2009-114.

Rechtbank Utrecht (2008). *Uitspraak sector Bestuursrecht. Zaaknummer: SBR 07/1955 en SBR 07/1956.* JWWB 2008, 190.

Research voor Beleid (2011). *Evaluatie BSN-punt.* Zoetermeer: Research voor Beleid.

Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Rotterdam-Rijnmond (2012). *Bestuurlijke rapportage "GBA en fraude".* Rotterdam: RIEC.

[redacted] (2013). *Gevolgen besluiten tijdens reis naar Kopenhagen voor SGO-3 en overige trajecten.* Notitie t.b.v. [redacted] DGBK.

SIRA Consulting (2013). *Niet meer naar de bekende weg vragen. Onderzoek naar het gebruik van basisregistraties bij contacten met burgers en bedrijven door organisaties die publieke taken uitvoeren.* Eindrapport 1.3. Nieuwegein: SIRA Consulting.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012). *Bredere kijk op gegevens; programmarapportage informatieprocessen.* Den Haag: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012a). *Nota van bevindingen; bestandskoppelingen bij fraudebestrijding.* Nr.12/062. Den Haag: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2013). *De burger bediend in 2013; Programmarapportage Informatieprocessen.* Utrecht: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Voorstel tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 579, nrs. 2/3. Den haag: Sdu.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stuurgroep project SGO-3 (2013). *Rapportage project SGO-3 'Versnelde effectieve inzet van basisregistraties'.*

Statisfact (2013). *Afnemersonderzoek Basisregistratie Adressen en Gebouwen*. Utrecht: Statisfact BV.

Taskforce SGO-3 (2013). *'Alles draait om de eenvoud'. Rapportage aan de voorzitter van de Stuurgroep SGO-3.*

TNS Nipo (2013). *Kwaliteitsonderzoek Handelsregister. Verkennend onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de geregistreerde gegevens ten opzichte van de werkelijke situatie*. Amsterdam: TNS Nipo.

TNS Nipo (2013a). *Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013.* Kenmerk G6765. Amsterdam: TNS Nipo.

Veiligheid en Justitie (2013). *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Rijksbrede aanpak van fraude)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050 / 29 911, nr. 450. Den Haag: Sdu.

Vries, de H.G.A. (2013). *Basisregistraties in de knel? Onderzoek naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties*. Enschede: Universiteit Twente.

[redacted] en [redacted] (2013). *Samenvatting van de afsluitende bijeenkomst van de reis naar Denemarken en overzicht van pregnante beelden die naar voren zijn gekomen tijdens deze reis.*

Waarderingskamer (2014). *Jaarverslag Waarderingskamer 2013.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2011). *iOverheid*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2013). *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit*. Staatsblad 567, 2013. Den Haag: Sdu.

Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens (2013). Staatsblad 405, 2013. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer

Projectopzet Basisregistraties

September 2013
Directie 1
Sector BZK/BVR
Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Dit document is auteursrechtelijk beschermd en bevat informatie die eigendom is van de Algemene Rekenkamer. Het document mag uitsluitend voor intern gebruik worden verveelvoudigd. Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd of openbaar worden gemaakt aan derden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Algemene Rekenkamer.

Inhoud

1	**Belang van het project**	**1**
1.1	Wat is het probleem?	1
1.2	Achtergrond	1
1.2.1	Stelsel van basisregistraties	1
1.2.2	Eisen	3
1.2.3	Doelstellingen	3
1.2.4	Financieel belang	4
1.3	Wat is het rijksbeleid?	4
1.3.1	Beleid	4
1.3.2	Verantwoordelijkheden	5
2	**Uitvoering van het onderzoek**	**7**
2.1	Afbakening onderzoek	7
2.2	Doelstelling en probleemstelling	8
2.2.1	Doelstelling	8
2.2.2	Probleemstelling	8
2.3	Onderzoeksvragen en normen	8
2.4	Begrippen	9
2.5	Dataverzameling en -analyse	10
	Literatuur	**12**
	Bijlage 1 Overzicht basisregistraties	**13**
	Bijlage 2 Eisen aan basisregistraties	**15**

1 Belang van het project

1.1 Wat is het probleem?

Overheidsorganisaties kunnen niet zonder betrouwbare informatie voor het uitvoeren van hun primaire taken en voor hun bedrijfsvoering. Denk bijvoorbeeld aan de cruciale rol van juiste informatie bij het innen van belastingen, verlenen van diensten aan burgers en bedrijven, bestrijden van rampen, aanpakken van fraude en het toekennen van uitkeringen. Daartoe legt de overheid in wettelijk geregelde basisregistraties informatie vast over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen. Het stelsel van basisregistraties omvat niet alleen de individuele basisregistraties, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.

De totstandkoming van (het stelsel van) de basisregistraties verloopt moeizaam, mede omdat veel overheidsorganisaties op verschillende bestuurslagen (o.a. ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoeringsorganisaties) hierbij moeten samenwerken. Ook zijn er twijfels aan het functioneren van reeds beschikbare basisregistraties, zoals de GBA. De recente ophef over onjuiste inschrijvingen in de GBA met het oogmerk om fraude te plegen met toeslagen, is hiervan een voorbeeld. Met dit onderzoek willen we vanuit een aantal aansprekende invalshoeken (zie § 2.1) inventariseren welke knelpunten diverse betrokkenen ervaren met de basisregistraties, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en of er gewerkt wordt aan oplossingen. In dit kader besteden we ook aandacht aan de (governance) problemen die zich hierbij voordoen.

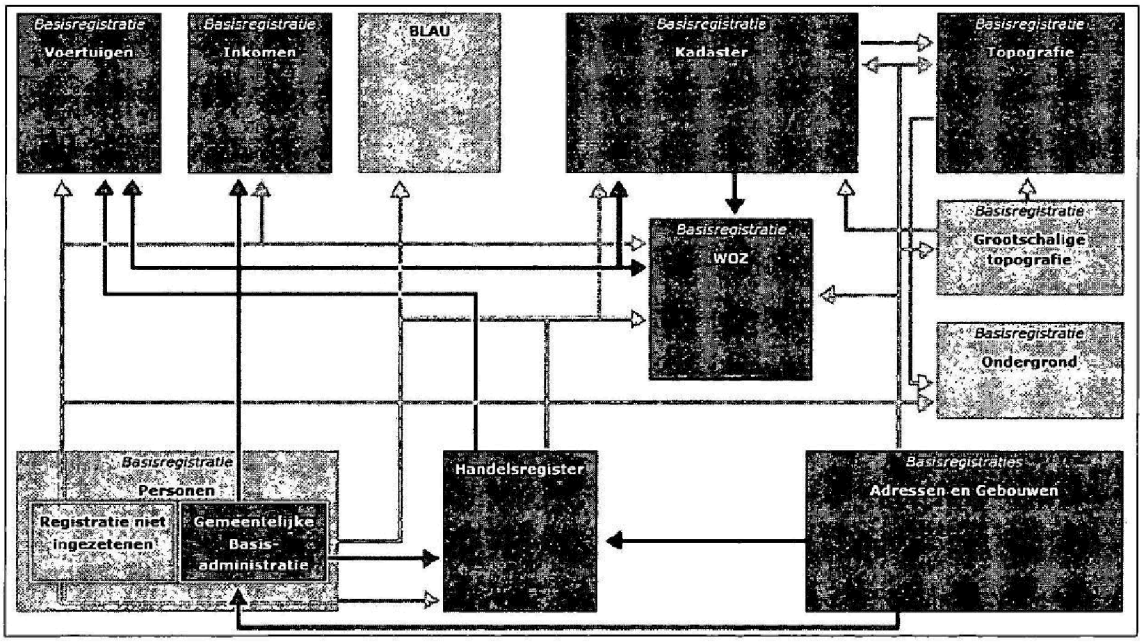
1.2 Achtergrond

1.2.1 Stelsel van basisregistraties

BZK (2010) heeft het stelsel van basisregistraties als volgt gedefinieerd: "Het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in

gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik".

Het (beoogde) stelsel van basisregistraties bestaat uit dertien basisregistraties met een wettelijke grondslag die met elkaar samenhangen. De basisregistraties zijn grafisch weergegeven in onderstaand figuur en een overzicht van de individuele basisregistraties is opgenomen in bijlage 1. De groen gemarkeerde basisregistraties zijn gerealiseerd, terwijl de geel gemarkeerde basisregistraties in ontwikkeling zijn of nog in ontwikkeling moeten worden genomen. Een voorbeeld van dit laatste is de basisregistratie lonen-, arbeids- en uitkeringsverhoudingen (BLAU).



Figuur 1 Weergave van het stelsel exclusief stelselvoorzieningen

Het stelsel bestaat daarnaast uit vier gemeenschappelijke stelselvoorzieningen ten behoeve van het verzamelen, verspreiden en gebruiken van de gegevens. Het betreft de volgende voorzieningen, die worden beheerd door Logius.[1]

[1] Logius is een baten-lastendienst van het Ministerie van BZK die als beheerorganisatie optreedt voor verschillende overheidsbrede ICT-producten en -diensten.

Voorziening	Beschrijving
Digikoppeling	een set standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties.
Digimelding	ondersteunt overheidsorganisaties bij het terugmelden van (vermeende) fouten in de basisregistraties aan de beheerder van de landelijke voorziening van de betreffende basisregistratie.
Digilevering	is de beoogde voorziening voor de levering van gegevens over gebeurtenissen vanuit aangesloten basisregistraties op basis van een abonnementsvorm tussen basisregistratie en afnemer.
Stelselcatalogus	is de online catalogus die de structuur van het stelsel van basisregistraties en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Met die informatie kunnen gebruikers gegevens uit de basisregistratie(s) makkelijk inpassen in hun eigen werkprocessen.

1.2.2 Eisen

Aan de afzonderlijke basisregistraties worden enkele eisen gesteld (BZK, VROM, & EZ, 2003). Zo hebben afnemers een terugmeldplicht, worden registraties verplicht gebruikt door de hele overheid en is altijd een minister verantwoordelijk voor het functioneren van de registratie. Een overzicht van de eisen is in bijlage 2 terug te vinden.

1.2.3 Doelstellingen

Het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te verbeteren en bestuurlijke- en politieke doelstellingen te bereiken (BZK, 2010). Het betreft, in willekeurige volgorde, de volgende doelstellingen:

1. Het verbeteren van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven door eenmalig inwinnen/verzamelen en meervoudig gebruiken van informatie, bewaking van de kwaliteit, de mogelijkheid van terugmelding/correctie en borging.
2. Het verlagen van de administratieve lasten (o.a. eenmalig opvragen van gegevens) voor burgers, bedrijven en overheden (professionals).
3. Het vergroten van transparantie voor de burger.
4. Het verbeteren van fraudebestrijding, handhaving en toezicht.



5. Het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige informatiehuishouding zoals dat van een moderne overheid verwacht mag worden.
6. Efficiëntere besteding van gemeenschapsgelden.
7. Goede bepaling, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid en afname van bestuurlijke drukte.

1.2.4 Financieel belang

Met de ontwikkeling en exploitatie van basisregistraties zijn aanzienlijke bedragen gemoeid.
Het is moeilijk om een totaaloverzicht te geven van de ontwikkelingskosten, omdat het gaat om meerdere basisregistraties, waarvan een deel reeds is ontwikkeld, een deel in ontwikkeling of onderhoud is en een deel nog in ontwikkeling moet worden genomen.
In het overzicht van grote ICT-projecten uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over 2012, uitgebracht door de minister voor Wonen en Rijksdienst (2013a), zijn enkele grote ICT-projecten betreffende basisregistraties opgenomen. Bij het Ministerie van BZK loopt het project Modernisering GBA, waarvan de actuele meerjarige projectkosten worden geraamd op € 44,4 miljoen.
Het Ministerie van Financiën (Belastingdienst) heeft een groot project Basisregistraties, dat onder andere de realisatie van de Basisregistratie Inkomen (BRI) omvat. De actuele raming van de meerjarige projectkosten voor dit project bedragen € 41,1 miljoen.
Het rapport 'Wie van de drie' van de Programmaraad Basisregistraties (2011) geeft een indicatie van de jaarlijkse exploitatiekosten van de basisregistraties. De Programmaraad raamt een bedrag van bijna € 400 miljoen per jaar voor de GBA, BAG, Handelsregister, Kadaster, de basisregistraties topografie en de (stelsel)voorzieningen.

1.3 Wat is het rijksbeleid?

1.3.1 Beleid

In de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP) (BZK, 2011) neemt het implementeren van het stelsel van basisregistraties een prominente plaats in. In deze agenda is namelijk opgenomen dat, tot 2015, er een grootschalige implementatie van de 13 basisregistraties uit het stelsel plaatsvindt. De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB), die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, geeft sturing aan alle processen die bijdragen

aan het werkend krijgen van het stelsel in 2015. Het NUP is een gezamenlijk initiatief van het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. 5

In het regeerakkoord van het huidige kabinet (Kabinet Rutte / Asscher, 2012) zijn passages opgenomen die verwijzen naar het stelsel van basisregistraties. In het akkoord is namelijk vermeld dat een versnelde effectieve inzet van basisregistraties een bijdrage moet leveren aan de taakstellingen van de Rijksdienst. Het kabinet Rutte / Asscher (2012) wil ook dat het Rijk uiterlijk in 2017 alle zaken met bedrijven en burgers volledig digitaal afhandelt. Het beschikken over goede en betrouwbare gegevensverzamelingen, zoals het stelsel van basisregistraties, is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.
Naar aanleiding van het regeerakkoord is in de hervormingsagenda voor de rijksdienst, uitgebracht door de minister voor Wonen en Rijksdienst (2013), opgenomen dat een voorstel wordt uitgewerkt voor de versnelling van de effectieve inzet van basisregistraties met als doel het realiseren van besparingen.[2]

1.3.2 Verantwoordelijkheden

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen, zoals de Stelselcatalogus en DigiMelding. De verantwoordelijkheid voor de dertien individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers.
Binnen het stelsel van basisregistraties wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf rollen: registratiehouders, verstrekkers, bronhouders, afnemers en gebruikers. Voor alle basisregistraties van het stelsel zijn deze rollen aangewezen.

- De *registratiehouder* is het departement, dat politiek eigenaar en dus ook politiek verantwoordelijk is voor de registratie.
- De *verstrekker* is de uitvoeringsorganisatie, die de landelijke voorziening technisch beheert voor het verstrekken van de gegevens uit de basisregistratie.
- De *bronhouder* is verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van betrouwbare gegevens voor een basisregistratie. De gemeenten zijn bijvoorbeeld bronhouder voor de GBA en daarmee verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens. Volgens de wet heeft de bronhouder onderzoeksplicht, dat

[2] Dit voorstel wordt uitgewerkt binnen het SGO-3 project van Compacte Rijksdienst



wil zeggen de plicht om terugmeldingen over onjuistheden in de registratie te onderzoeken.

- *Afnemers* zijn organisaties die gegevens betrekken van de basisregistraties. Overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van de authentieke gegevens uit de basisregistraties.
- *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.

De minister voor Wonen en Rijksdienst draagt de eerste verantwoordelijkheid voor het invullen van de besparingsplannen van de Compacte Rijksdienst en de Hervormingsagenda Rijksdienst (minister voor Wonen en Rijksdienst, 2013), waarvan het versnellen van de effectieve inzet van basisregistraties een onderdeel is.

2 Uitvoering van het onderzoek

2.1 Afbakening onderzoek

Een onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties betreft een breed en complex onderzoeksobject met vele mogelijke invalshoeken. We willen het onderzoek focussen op concrete, aansprekende risico's en deze vanuit verschillende handelings- en gebruikersperspectieven benaderen. Het onderzoek zal zich daarom richten op de volgende twee thema's:

1. *Betekenis basisregistraties voor fraudebestrijding*. Fraudebestrijding is een aansprekend thema en basisregistraties worden geacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude. Te denken is aan fraude met toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen, maar ook aan identiteitsfraude. Koppeling van registraties (bijvoorbeeld van GBA-gegevens met gegevens van Belastingdienst, SVB, UWV en DUO) speelt bij fraudebestrijding een centrale rol, maar ook de betrouwbaarheid en de gegevenskwaliteit zijn essentieel.
2. *Basisregistraties vanuit het burgerperspectief.* Een burger heeft vooral te maken met de basisregistraties, omdat gegevens over hem of zijn belangen in deze registraties zijn vastgelegd. Hij kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, omdat bijvoorbeeld een gegevensmutatie slechts één keer gemeld behoeft te worden en niet bij verschillende instanties afzonderlijk. De burger kan er echter ook veel last van hebben als er fouten in de basisregistraties voorkomen, omdat de foutieve gegevens binnen verschillende processen van de overheid kunnen doorwerken, met alle consequenties van dien. Daarentegen kunnen er ook problemen voor burgers ontstaan als correcte mutaties niet (tijdig) worden doorgegeven aan andere (basis)registraties, terwijl daar juist wel op wordt gerekend. We willen ons onderzoek daarom richten op de mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om recht op inzage en foutherstel en om het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van consequenties van eventuele onjuiste registratie.



Bij de formulering van doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen in § 2.2 en § 2.3 is rekening gehouden met de in deze paragraaf beschreven afbakening van het onderzoek.

2.2 Doelstelling en probleemstelling

2.2.1 Doelstelling

Binnen de grenzen van de in § 2.1 omschreven afbakening, willen we met ons onderzoek bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit de invalshoek fraudebestrijding en vanuit het perspectief van de burger.

2.2.2 Probleemstelling

Met het oog op het doel van het onderzoek, hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in (het stelsel van) de basisregistraties ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding en vanuit het perspectief van de burger, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke risico's beheerst?

2.3 Onderzoeksvragen en normen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen, waarbij cursief is aangegeven welke normen daarbij van toepassing zijn.

1. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers, afnemers en gebruikers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
2. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
   [Norm: de vragen 1 tot en met 3 zijn inventariserend van aard. Vraag 4 is normatief in de zin dat we verwachten dat problemen

worden onderkend, de oorzaken ervan worden onderzocht en passende actie wordt ondernomen om de problemen op te lossen.]

5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van fraudebestrijding en het perspectief van de burger beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties? Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:
   5.1. Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?
   5.2. Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?
   5.3. Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

   [*Norm: aan de in de vragen 5.1 t/m 5.3 genoemde voorwaarden moet zijn voldaan. De governancestructuur moet onder andere voorzien in doorzettingsmacht om inrichtingsbeslissingen voor (het stelsel van) de basisregistraties te kunnen nemen waaraan de verschillende stakeholders gebonden zijn.*]

2.4 Begrippen

Binnen het onderzoek staan de begrippen basisregistratie en het stelsel van basisregistraties centraal.

Een wettelijke definitie van het begrip basisregistratie ontbreekt, maar het stelselinformatiepunt dat zich bezig houdt met de basisregistraties omschrijft een basisregistratie als volgt: "een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken".[3]

In de visie op het stelsel van basisregistratie (BZK, 2010) is een definitie gegeven van het stelsel van basisregistraties: "het geheel van afspraken

[3] Bron: http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/basisregistraties.
Een bredere definitie is in het kader van het programma 'stroomlijning basisgegevens' gegeven in een bijlage van een brief van de ministers van BZK en VROM en de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer uit 2003 (BZK, VROM, & EZ, 2003). Een basisregistratie wordt daarin als volgt gedefinieerd: "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"

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

Naast de definitie van (het stelsel van) basisregistraties, worden in het kader van dit onderzoeksonderwerp vele specifieke begrippen gehanteerd. Verschillende van deze begrippen zijn al in hoofdstuk 1 en de bijlagen van dit projectvoorstel omschreven. Tijdens het onderzoek zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de definiëring van begrippen in de toepasselijke wetgeving.

2.5 Dataverzameling en -analyse

De inventarisatie van de knelpunten in (het stelsel van) de basisregistraties vindt plaats door interviews met en verzameling van informatie bij verschillende stakeholders (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers, afnemers en gebruikers). Wat betreft fraudebestrijding gaat het vooral om de Belastingdienst, SVB, UWV, DUO en gemeenten. Voor wat betreft de invalshoek van het burgerperspectief, willen we informatie over mogelijke klachten van burgers verzamelen via onder andere de Nationale Ombudsman en het College Bescherming Persoonsgegevens. Omdat een belangrijk deel van de stakeholders zich op het niveau van de lokale overheden bevinden, zijn we van plan lokale rekenkamers te vragen naar hun ervaringen met de basisregistraties.[4] Voor zover gemeenten beschikken over een gemeentelijke ombudsman, willen we bij hen navraag doen naar eventuele klachten van burgers.

Daarnaast willen we expert meetings of groepsinterviews organiseren met vertegenwoordigers van de verschillende groepen stakeholders (focus groepen).
De onderzoeksvragen betreffende de governance op stelselniveau zullen worden beantwoord door middel van interviews en documentenstudie. Daarbij zullen de Programmaraad en het Stelselinformatiepunt bij het Ministerie van BZK een centrale plaats innemen.

Verder zullen we de rapportages analyseren van onderzoeken die door anderen zijn gedaan, bijvoorbeeld naar de kwaliteit van de gegevens in

[4] Zo is bekend dat de Rekenkamer Amsterdam (2011) een onderzoeksrapport heeft gepubliceerd over de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG).



de basisregistraties en de betekenis van bestandskoppelingen voor de bestrijding van fraude. 11

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1996). *Gemeentelijke Basis Administratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 040, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2010). *Visie op het stelsel van basisregistraties, Bijlage bij Brief aan de Tweede Kamer betreffende Stand van zaken stelsel van basisregistraties*. Den haag.

Minister van BZK (2011). *Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening*.

Ministers van BZK, VROM, & EZ (2003). *Afronding Actieprogramma electronische overheid*. Den Haag: Tweede kamer, vergaderjaar 2002-2003, 26 387, nr. 19.

Kabinet Rutte / Asscher. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag.

Minister voor Wonen en Rijksdienst. (2013). *Hervormingsagenda Rijksdienst*. Den Haag.

Minister voor Wonen en Rijksdienst. (2013a). *Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2012*. Den Haag: Sdu.

Programmaraad basisregistraties (2011). *Wie van de drie*. Den Haag: BZK.

Rekenkamer Amsterdam (2011). *Basisregistraties Adressen en Gebouwen, Een aaneenschakeling van processen*. Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.

Bijlage 1 Overzicht basisregistraties

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder
GBA - Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	De Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoond heeft.	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van 9 juni 1994	BZK	BPR	Gemeenten
Handelsregister	Het Handelsregister is de basisregistratie waarin alle bedrijven en rechtspersonen ingeschreven staan. Alle andere organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer staan ook in dit register.	Handelsregisterwet 2007 van 22 maart 2007	EZ	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel
BAG - Basisregistratie Adressen en Gebouwen (bestaat uit twee basisregistraties)	De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld.	Wet basisregistraties adressen en gebouwen van 24 januari 2008	I&M	Kadaster	Gemeenten
BRT - Basisregistratie Topografie	De Basisregistratie Topografie (BRT) is dé unieke bron voor alle topografische kaarten.	Wet basisregistraties kadaster en topografie van 5 maart 2007	I&M	Kadaster	Kadaster
BRK - Basisregistratie Kadaster	De Basisregistratie Kadaster (BRK) bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheken, beperkingen (zoals recht van overpad, erfpacht, opstal en vruchtgebruik) en leiding-netwerken. Daarnaast staan er kaarten in met perceel, perceelnummer en de grenzen van het rijk, de provincies en gemeenten.	Wet basisregistraties kadaster en topografie van 5 maart 2007	I&M	kadaster	Kadaster
BRV - Basisregistratie Voertuigen (kentekenregistratie)	De BRV is de registratie van belangrijke gegevens over voertuigen en hun eigenaren/houders.	Wegenverkeerswet 1994 van 21 april 1994	I&M	RDW	RDW
BLAU - Basisregistratie lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen	BLAU bevat gegevens over lonen, arbeids- en uitkeringsverhoudingen. BLAU is gebaseerd op de huidige polisadministratie van het UWV.	Nog niet wettelijk verankerd.	SZW	UWV	UWV
BRI - Basisregistratie Inkomens	In de BRI staan het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon van de Nederlandse burgers.	Aanpassingswet basisregistratie inkomen van 01 januari 2009	FIN	Belasting-dienst	Belasting-dienst

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratiehouder	Verstrekker	Bronhouder
WOZ - Basisregistratie Onroerende Zaken	De WOZ bevat gegevens over de waardering van onroerende zaken.	Wet waardering onroerende zaken van 15 december 1994	FIN	Waarderingskamer	Gemeenten
RNI - Registratie Niet Ingezetenen	Registratie van niet-ingezetenen. Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben, zoals grensarbeiders, buitenlandse studenten en 'pensionado's'. De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) wordt onderdeel van de Basisregistratie Personen.	Nog geen wettelijk kader. De RNI gaat samen met de GBA op in de Basisregistratie Personen (BRP).	BZK	BPR	Gemeenten
BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN)	De Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) is een gedetailleerde (in vaktaal: grootschalige) digitale kaart van heel Nederland. Daarin worden alle objecten als gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op een eenduidige manier vastgelegd.	wetsvoorstel in voorbereiding	I&M	Kadaster	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, Pro Rail, Ministeries van Defensie, EL&I, I&M (Rijkswaterstaat)
BRO - Basisregistratie Ondergrond	De basisregistratie ondergrond zal informatie bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond.	De wijziging gaat naar verwachting in per 1 januari 2015	I&M	Kadaster	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM



Bijlage 2 Eisen aan basisregistraties

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.

2. De afnemers hebben een terugmeldplicht

Ook een authentieke registratie is geen absoluut foutloze registratie, evenmin als de afzonderlijke gegevensregistraties die 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 zelfreinigende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zullen afnemers verplicht moeten worden tot deze zogenaamde terugmelding. Als afnemers twijfelen 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.

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 bijvoorbeeld om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

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.

5. 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.

6. 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 vervalt, 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.

7. 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.

8. 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, met name 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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 (vergelijk 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.

12. De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk 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.

Bron: (BZK, VROM, & EZ, 2003).

TER INFORMATIE

Aan

de Staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T
F
@minfin.nl

notitie

Antwoord op de vraag over de notitie 'Bestuurlijke reactie op het conceptrapport Rekenkamer Basisregistraties

Datum
28 oktober 2014

Notitienummer
DGB/2014-5999

Auteur

Van
cluster Uitvoeringbel

Kopie aan
de Minister,
PA's

Bijlagen
1

Paraaf
de Staatssecretaris

Via

Via

Medeparaaf
FEZ
30/10

Medeparaaf
IRF

Aanleiding

Op de notitie 'Bestuurlijke reactie op het conceptrapport Rekenkamer Basisregistraties' (DGB/2014/5775, zie bijlage) heeft u gevraagd of het grootste knelpunt BRP niet gewoon is dat gemeenten hier hun wettelijke taken te licht opnemen, de kwaliteit van het BRP niet consistent meten en te weinig prikkels hebben om het goed bij te houden.

Hierna wordt het antwoord gegeven op uw vraag. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om u te informeren over de businesscase Adresbezoeken die BZK momenteel aan het uitwerken is.

Kern

- Gemeenten verrichten op dit moment basiswerkzaamheden om de BRP up-to-date te houden. Door bezuinigingen hebben zij echter geen capaciteit (vrijgemaakt) om extra initiatieven te ontwikkelen die noodzakelijk zijn om de BRP echt op een hoger niveau te brengen. Gemeenten hebben onder andere naar aanleiding van berichtgeving rond mogelijke adresfraude bij de gemeente Bronckhorst geklaagd dat zij hier te weinig mensen voor hebben.
- Tegelijkertijd laten het lopende project Adreskwaliteit en de business case Huisbezoeken adresfraude zien dat door middel van gerichte huisbezoeken en samenwerking tussen verschillende stakeholders de kwaliteit van de BRP gegevens verbeterd kan worden.
- Over de business case lopen nog discussies over de verdeling van de kosten.

Toelichting
Gemeenten zijn bronhouder van de BRP en daarmee primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens. De BRP heeft echter – ook al is deze bestempeld als basisregistratie – nog steeds primair de functie van bevolkingsadministratie. Hierdoor zijn de gegevens in de BRP ook met name voor gebruik in die context geschikt en niet altijd toegesneden op breed (her)gebruik binnen de overheid. Ook bij 100% juistheid van de gegevens kan het zijn dat deze niet zonder meer bruikbaar zijn in processen van andere overheidsorganisaties. Dit punt speelt overigens ook bij andere basisregistraties.

Gezien het belang van de BRP streeft het ministerie van BZK er naar om in samenwerking met de gemeenten de kwaliteit van de gegevens toch zo hoog mogelijk te laten zijn. Echter, omdat de baten van een hogere kwaliteit van de BRP niet (altijd) neerslaan bij gemeenten, zullen gemeenten in tijden van budgettaire krapte niet geneigd zijn hier extra op in te zetten..

BZK heeft de afgelopen jaren aandacht besteed aan de correcte registratie van gegevens en aan de verbetering van werkprocessen en procedures bij overheidsorganisaties en gemeenten. Om de kwaliteit van de BRP te meten heeft BZK dit jaar voor de tweede keer een project gestart: het project *Samen werken aan de Adreskwaliteit*. Hieraan heeft de Belastingdienst dit jaar voor het eerst meegewerkt door het aanleveren van adressen waarvoor aanwijzingen zijn dat de gegevens van één of meer personen onjuist zijn.

Tenslotte heeft de minister van BZK in het kader van de MC Fraude opdracht gegeven om een businesscase op te stellen. Het doel is te onderzoeken of gemeenten met meer mensen/betere signalen, meer adresfraudes kunnen opsporen. Dit is mede ingegeven door het voorgaande en de RTL-nieuwsuitzending van 20 oktober 2013 over misstanden in de BRP bij de gemeente Bronckhorst. Hierover zijn destijds Kamervragen gesteld. Gemeenten gaven toen aan dat zij te weinig mensen hebben voor het uitvoeren van deze taak.

<u>Resultaten uit Samen werken aan de Adreskwaliteit</u>
BZK heeft dit jaar een vervolgproject op het eerdere onderzoek 'Samen werken aan de Adreskwaliteit' gestart, met als doel de kwaliteit van de BRP te meten en het verbeteren van de kwaliteit van de BRP gegevens zelf.

Om de betrouwbaarheid van de BRP te meten zijn in dit project willekeurige adressen bezocht door gemeenten om te onderzoeken welke personen feitelijk op het adres wonen en in hoeverre dat overeenkomt met de personen die in de BRP op dat adres geregistreerd staan. Daarnaast zijn er risicogericht adressen onderzocht op basis van signalen van afnemers van de BRP, te weten:

- adressen waarop (ook) een briefadres gevestigd is;
- laatst bekende adressen van VOW-ers (Vertrokken Onbekend Waarheen);
- adressen met een hoge bewonersdichtheid per m^2;
- adressen aangeleverd door CJIB, dit betreft verkeersboetes waarbij de politie heeft geconstateerd dat de betreffende persoon niet op het adres woonachtig is;
- 'verwonderadressen' afkomstig van de Belastingdienst: twee of meer toeslagen van eenzelfde soort op één adres, of adressen waarvan post onbestelbaar retour is gekomen.

De voorlopige uitkomsten van dit project laten zien dat 97% van de geregistreerde personen op een adres juist zijn. Het landelijk percentage correct geregistreerde adressen wordt in 2014 geschat op 95%. De verschillen in deze percentages zijn als volgt te verklaren: wanneer bijvoorbeeld één van de vier

personen op een adres verkeerd geregistreerd is, is daarmee het gehele adres incorrect, maar slechts een kwart van de geregistreerde personen op het adres. Het onderzoek naar de verschillende risicoadressen laat voorlopig zien dat bijvoorbeeld adressen waarop een briefadres gevestigd is voor ongeveer 50% incorrect zijn. Ook blijkt dat bij 1/3e van de adressen die de Belastingdienst aanlevert er sprake is van een vorm van adresfraude. De minister van BZK heeft recentelijk de Kamer geïnformeerd over deze voorlopige uitkomsten. Het definitieve rapport verschijnt in november.

Businesscase Huisbezoeken adresfraude
De Businesscase wordt door ICTU uitgevoerd met de opdracht om te onderzoeken of met een extra structurele investering adresfraude en adresgerelateerde fraude kan worden verminderd. Onderzocht wordt of gerichte signalen van gemeenten en afnemers van de BRP er voor kunnen zorgen dat de opbrengst per adresfraude gemaximaliseerd kan worden.

Uit de businesscase zoals die thans voorligt, wordt dit vormgegeven door een nieuwe entiteit op te zetten. Deze entiteit krijgt vervolgens signalen van de afnemers van de BRP (onder andere Belastingdienst, SVB en Nationale Politie) en gemeenten zelf. De entiteit kan deze signalen vervolgens gericht doorgeven aan de betreffende gemeenten om de verdachte adressen te bezoeken. Als er inderdaad sprake is van adresfraude dan kunnen de afnemers vervolgens actie ondernemen. Uiteindelijk draagt dit ook bij aan een verhoogde kwaliteit van de BRP.

Het tijdpad van het (ambtelijke) voorstel is om 2015 te gebruiken om de entiteit in te richten en te kijken of de baten ook realistisch zijn. Als dit zo is, dan zou in 2015 besloten kunnen worden om deze maatregel structureel in te gaan zetten.

De businesscase wordt nu uitgehard en besproken met de verschillende departementen die moeten bijdragen aan de kosten. Er lijkt op dit moment wel consensus over de aanpak, maar nog niet over de verdeling van de kosten. Door de begrotingsregels zijn er drie departementen die de 'baten' die deze aanpak oplevert (FIN, VWS en OCW) niet kunnen inzetten ter dekking van de kosten (belastinginkomsten en de zorgtoeslag vallen immers onder het inkomstenkader en terugbetalingen op studieleningen zijn niet relevant voor enig kader omdat het leningen zijn). Hierdoor moeten de departementen (SZW, WenR en VenJ) die hun 'baten' kunnen inzetten de volledige kosten dragen. Voor SZW zou dit betekenen dat ze ongeveer 70% moeten betalen. Dit is voor SZW, maar ook voor WenR niet acceptabel. Zij hebben namelijk ook twijfels of de baten (in voldoende mate) gerealiseerd zullen worden. In de komende maand vindt nader overleg plaats. Het is de bedoeling dat vervolgens in de MC Fraude van december 2014 besluitvorming plaatsvindt.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
staatssecretaris

Directoraat-Generaal Belastingdienst
Inlichtingen
T
F
@minfin.nl

Datum
15 oktober 2014
Notitienummer
DGB/2014/5775
Auteur

notitie

Bestuurlijke reactie op conceptrapport Rekenkamer Basisregistraties

Paraaf staatssecretaris
Via
Paraaf
17/10
Van
directeur-generaal Belastingdienst
Kopie aan
Bijlagen
1
Medeparaaf
Communicatie
Spoedheidshalve CC

De Algemene Rekenkamer heeft haar rapport over Basisregistraties voor bestuurlijke wederhoor aan de bewindslieden van BZK, EZ, SZW, I&M en Financiën aangeboden. BZK coördineert de reactie. Bijgevoegd is de conceptreactie van de minister van BZK. Deze is in overleg met de betrokken departementen tot stand gekomen. Onze opmerkingen zijn verwerkt.

BW/OK

Advies: u kunt ermee akkoord gaan dat deze reactie namens u uitgaat.

Toelichting

Rapport Rekenkamer
De Rekenkamer heeft het rapport geschreven vanuit het groeiende belang en gebruik van de gegevens in de basisregistraties voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, maar ook voor de fraudebestrijding. Uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties is dat gegevens eenmalig worden ingewonnen en daarna meervoudig gebruikt. Dit is de kracht van het stelsel, maar tevens de kwetsbaarheid volgens de Rekenkamer, zo laat het onderzoek zien. Fouten in de basisregistraties verspreiden zich naar vele andere registraties en instantie, met ingrijpende gevolgen voor burgers en uitvoering. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen vanuit burgerperspectief en een aantal aanbevelingen vanuit fraudebestrijding. Verder zijn er aanbevelingen, in het bijzonder aan de minister van BZK, om de *governance* te verbeteren.

- Vanuit burgerperspectief wordt aanbevolen een eenvoudig inzage- en correctievoorziening te realiseren en om de beveiliging en privacybescherming in te richten voor het hele stelsel. Er moet een 'gezaghebbend centraal meldpunt' komen waar burgers terecht kunnen

ingeval van problemen met de basisregistraties. De Rekenkamer denkt aan de Nationale ombudsman.

- Vanuit fraudebestrijding doet de Rekenkamer aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te vergroten, o.m. door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren.
- Om de *governance* te verbeteren beveelt de Rekenkamer aan een stelselwet te maken die 'een fundament legt voor eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK'. Verder moet er worden gezorgd voor een vaste financiering van de generieke stelselvoorzieningen (Generieke Digitale Infrastructuur).

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de samenvatting van het rapport (pag. 1-5).

Aanbevelingen worden onderschreven

Het rapport is prettig geschreven en makkelijk leesbaar; het raakt veel herkenbare onderwerpen bij de basisregistraties. In de reactie worden de aanbevelingen onderschreven. Er wordt gewezen op de zaken die allemaal al lopen. Het rapport brengt misschien niet veel nieuws, maar legt wel de vinger op de zere plekken in het stelsel, met name governance en financiering. Met de individuele basisregistraties is inmiddels de nodige vooruitgang geboekt (BAG, WOZ, NHR, BRI); ook met de operatie BRP gaat het de goede kant op. Een stuk minder goed gaat het echter met de samenhang in het stelsel (governance en financiering) en de stelselvoorzieningen die nog maar half af zijn. De Belastingdienst heeft hier last van, met name het ontbreken van een fatsoenlijke terugmeldvoorziening (Digimelding). Hier volgt een korte toelichting op de voor de Belastingdienst belangrijkste aanbevelingen.

- Een centraal meldpunt voor burgers en bedrijven met problemen met de basisregistraties is een goed idee. Dit sluit aan bij de zogeheten Stellateams van de Belastingdienst en vergelijkbare aanpakken bij andere uitvoerders. De vraag is wel of dit de Nationale ombudsman zou moeten zijn. Het verdient de voorkeur een dergelijk meldpunt te verankeren binnen de uitvoering omdat daar ook de verantwoordelijkheid ligt. De Nationale ombudsman kan dan als onafhankelijk escalatiepunt (blijven) functioneren. Dit is zo in de reactie verwoord.
- Om inzage en correctie voor de burger eenvoudiger in te richten zal het door BZK mogelijk worden gemaakt persoonsgegevens in te zien via MijnOverheid. Wel is het goed te bedenken dat het 'vereenvoudigen' van inzage- en met name correctierecht meer vraagt dan een procedure. Het gaat bij correctierecht ook om de rol/zeggenschap van de burger ten opzichte van 'zijn' gegevens. Het basisregistratieregime heeft vaak een sterke/totale zeggenschap vanuit de overheid. Dat is een lastiger discussie dan het maken van een eenduidige correctiefunctionaliteit. Daarbij zijn er ook gegevens die een burger niet zo maar moet kunnen veranderen, maar waar wel vaste procedures voor zijn als hij denk dat het niet juist is (zoals een vastgesteld inkomen).
- Op het terrein van governance en financiering van de stelselvoorzieningen ligt een duidelijke rol voor de [redacted]. De [redacted] moet zo spoedig mogelijk met financieringsvoorstellen komen. Wij hechtten er aan dat de financiering voor 2015 en volgende jaren zeker wordt gesteld.
- De aanbeveling van een stelselwet wordt onderschreven. De verdere uitwerking van een stelselwet is onderdeel van een breder gezamenlijk wetgevingsprogramma van de ministeries van EZ en BZK, waarbij waar nodig generieke voorzieningen ook van een wettelijke basis worden voorzien. Wel zal nader moeten worden uitgewerkt wat er dan wettelijk geregeld wordt en wat de doorzettingsmacht inhoudt.

Is het probleem (BRP) niet gewoon dat de gemeenten hier hun werkelijke taak te lichtvaardig opnemen, de kwaliteit van het BRP niet consequent meten en te weinig middel hebben om het goed bij te houden?

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070 - 342 43 44
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Minister van Financiën
Korte Voorhout 7
DEN HAAG

DATUM 29 oktober 2014

BETREFT Rapport *Basisregistraties; vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*

Geachte heer Dijsselbloem,

Hierbij bieden wij u aan het rapport *Basisregistraties; vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*. Dit rapport wordt vandaag gepubliceerd.

UW KENMERK

ONS KENMERK 14006774 R

BIJLAGEN 1

200 1814 - 2014

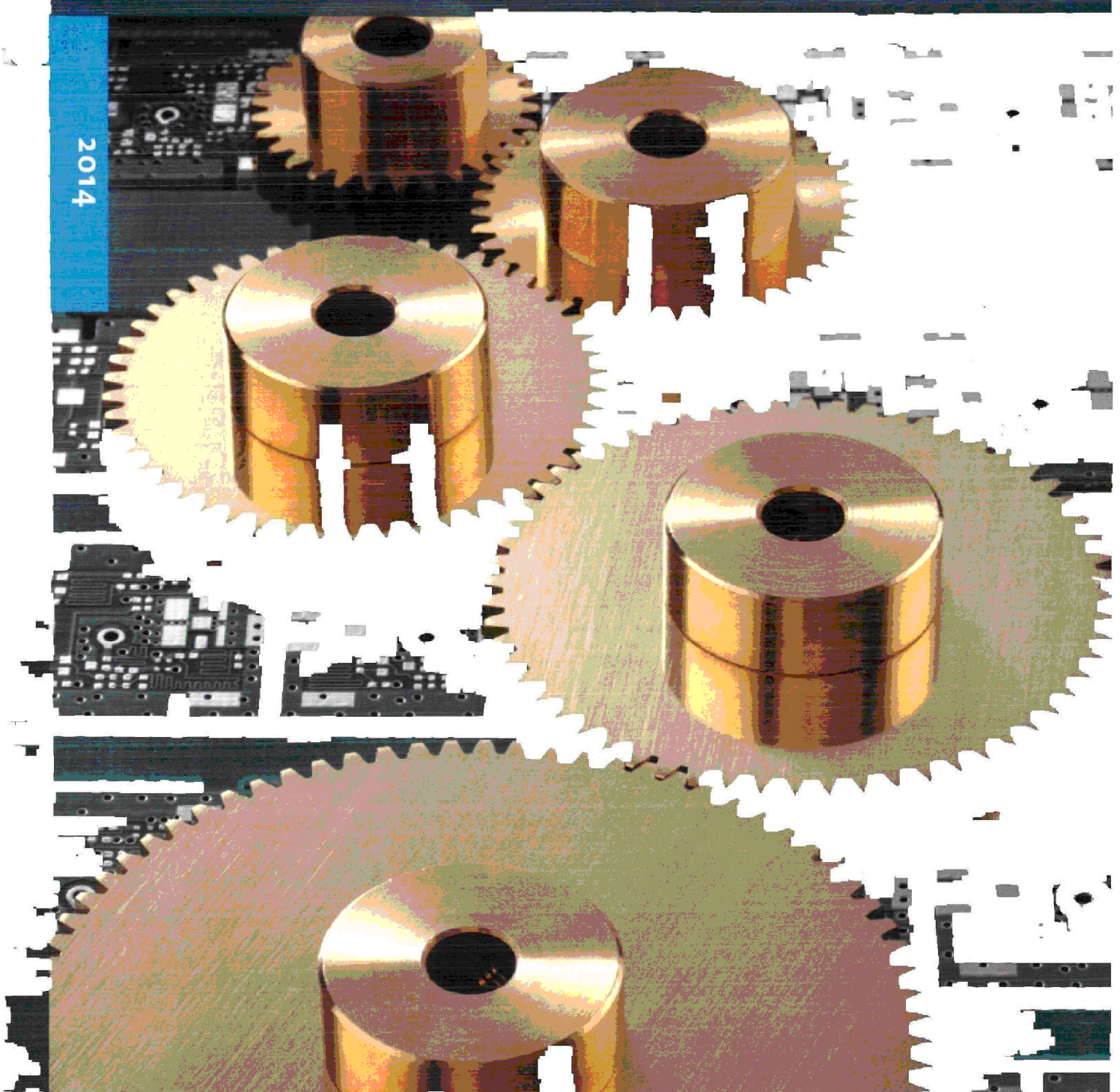
Algemene Rekenkamer

200 1814 - 2014

Basisregistraties

vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance

2014



1894020 02515

Basisregistraties

vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en *governance*

De tekst van het rapport *Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance* is vastgesteld op 28 oktober 2014.
Het rapport is op 29 oktober 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort 5

1 Inleiding 11
1.1 Wat zijn basisregistraties? 11
1.2 Over dit onderzoek 12

2 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief 14
2.1 Conclusies burgerperspectief 14
2.2 Knelpunten vanuit burgerperspectief 14
2.2.1 Foutieve gegevens 14
2.2.2 Correctie van fouten lastig 20
2.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's 22
2.2.4 Aanpak van knelpunten 23
2.3 Aanbevelingen 24

3 Basisregistraties en fraudebestrijding 25
3.1 Conclusies fraudebestrijding 25
3.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties 25
3.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties 26
3.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit 29
3.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding 32
3.3.1 Voorbeelden van de inzet van gegevenskoppelingen en -analyse 33
3.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens 36
3.4 Aanpak van knelpunten 38
3.5 Aanbevelingen 38

4 Sturing en beheersing (stelsel van) basisregistraties 41
4.1 Conclusies governance 41
4.2 Regie en doorzettingsmacht 41
4.2.1 Huidige governancestructuur 41
4.2.2 Knelpunten in de governancestructuur 43
4.2.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur 45
4.3 Harmonisatie en samenhang 46
4.3.1 Afbakening stelsel 46
4.3.2 Stelselvoorzieningen 46
4.3.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen 47
4.3.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving 47
4.4 Financiering 48
4.4.1 Inzicht in kosten en baten 48
4.4.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties 49
4.5 Aanbevelingen 52

5 Reactie minister en nawoord 54
5.1 Reactie minister van BZK 54
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 57

1894020 02515

Bijlage 1	Overzicht van conclusies en aanbevelingen	59
Bijlage 2	Toelichting basisregistraties	62
Bijlage 3	Factsheets financiering	69
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	82
Bijlage 5	Literatuur	84
Bijlage 6	Onderzoeksverantwoording	91

Rapport in het kort

Stelsel van basisregistraties

Voor de uitvoering van overheidstaken is het essentieel om over betrouwbare basisgegevens te beschikken over bijvoorbeeld personen, bedrijven en gebouwen. Voor de Nederlandse overheid op alle niveaus vormen de zogeheten basisregistraties een belangrijke bron van dergelijke gegevens. Uitgangspunt van het stelsel van basisregistraties is dat gegevens eenmalig worden ingewonnen en daarna meervoudig worden gebruikt. Dit is de kracht van de basisregistraties, maar ons onderzoek laat zien dat dit tevens een kwetsbaarheid is. Fouten in de basisregistraties verspreiden zich door dit uitgangspunt immers naar vele andere registraties en instanties, met ingrijpende gevolgen voor burgers.

De verschillende basisregistraties vallen onder de verantwoordelijkheid van vijf verschillende ministers en bij het beheer, het gebruik en de financiering van de basisregistraties zijn honderden *stakeholders* betrokken. Door de voortschrijdende digitalisering groeit het belang en gebruik van de gegevens in de basisregistraties voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven, maar bijvoorbeeld ook voor de fraudebestrijding. Daar staat tegenover dat hierdoor ook de onderlinge afhankelijkheden en kwetsbaarheden toenemen. Al met al is de sturing en beheersing van het stelsel bijzonder lastig geworden en daarom is het nodig dat de *governance* op de basisregistraties en de gegevensuitwisseling herzien wordt. De huidige *governance* is nog niet voorbereid op de 'digitale eenheidsstaat', die zich door de vervlechting van informatiestromen aan het vormen is. Met eenheid bedoelen we vormen van standaardisatie, waardoor consistentie in onder meer definities, methodieken en werkwijzen wordt vastgelegd.
Gelet op zijn coördinerende verantwoordelijkheid is het aan de minister van BZK om het voortouw te nemen bij de versterking van de *governance*. Een stelselwet is een effectief instrument om deze stelselverantwoordelijkheid kracht bij te zetten.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Wij hebben onderzoek gedaan naar (het stelsel van) de basisregistraties met als specifieke invalshoeken het burgerperspectief en de betekenis van de basisregistraties voor de fraudebestrijding.
Voor beide invalshoeken speelt de gegevenskwaliteit een belangrijke, zo niet cruciale, rol. Om hierin verbeteringen te bereiken is een versterking van de *governance* en een andere financieringsstructuur essentieel.



Governance

Ten aanzien van de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties concluderen we dat er sprake is van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel. De veelheid aan belangen maakt het lastig om samenhang te creëren en om slagvaardig te opereren. De minister van BZK heeft een coördinerende rol, maar die is niet verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister om een 'digitale eenheidsstaat' te organiseren is daardoor beperkt.
Wat betreft de inhoudelijke samenhang van het stelsel concluderen we dat de bijdrage van de 'stelselvoorzieningen', die zijn bedoeld om de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties te bevorderen, vooralsnog beperkt is. Verder krijgt de harmonisatie van gegevensdefinities en begrippen (ook in wet- en regelgeving) nog weinig gerichte aandacht.
Op het punt van de financiering van de basisregistraties concluderen we dat een helder inzicht in de kosten en baten ontbreekt. Bovendien zijn de kosten en baten van de basisregistraties niet evenwichtig over de verschillende *stakeholders* verdeeld. Dit vormt een hindernis voor de verdere ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit de basisregistraties, werpt drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens. Ook worden daardoor de mogelijkheden beperkt om gegevens uit basisregistraties als open data ter beschikking te stellen.

Om te illustreren welke knelpunten ontstaan door gebreken in de *governance*, belichten we nu eerst onze conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de invalshoeken burgerperspectief en fraudebestrijding om daarna af te sluiten met onze aanbevelingen voor de versterking van de *governance*.

Burgerperspectief

Burgers kunnen profiteren van een betere en efficiëntere overheidsdienstverlening door de inzet van basisregistraties, maar zij kunnen buiten hun schuld ook in de knel komen door fouten in de basisregistraties. In ons rapport illustreren we met diverse voorbeelden dat het hier om reële problemen gaat, waar de getroffen burgers veel hinder van ondervinden. Hoe vaak burgers hiermee te maken hebben is niet exact bekend, maar, zeker gelet op de ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen, is duidelijk dat deze problemen niet genegeerd kunnen en mogen worden. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om vast te stellen in welke (basis)registraties iets is misgegaan en welke instanties dus moeten worden aangesproken, terwijl de bewijslast wel bij de burger ligt. Het correctieproces verloopt doorgaans moeizaam en herstel is niet altijd mogelijk met terugwerkende kracht. Het rechtzetten van onjuiste gegevens bij meerdere overheidsinstanties is voor burgers een vrijwel onmogelijke opgave. Burgers kunnen daarbij onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.
In eerste instantie zou de gedachte kunnen zijn dat een simpele correctieprocedure volstaat om eventuele fouten in de uitvoeringspraktijk op te lossen. Zo eenvoudig ligt het bij de basisregistraties echter niet. Dit heeft te maken met de onderlinge koppelingen en afhankelijkheden, waardoor fouten doorwerken naar andere registraties en instanties. Hierdoor is het niet mogelijk om de problemen adequaat en afdoende op te lossen op het uitvoerende niveau waar de initiële fout is gemaakt. Er zijn derhalve ook maatregelen nodig op overkoepelend (stelsel)niveau om de burger te helpen bij het oplossen van problemen met de basisregistraties.

Naast het risico van het doorwerken van fouten, zijn er vanuit het perspectief van de burger ook privacy- en beveiligingsrisico's verbonden aan de (gegevensuitwisseling via) basisregistraties. De kaders voor de informatiebeveiliging zijn nu niet eenduidig geregeld voor alle basisregistraties en de mogelijkheden voor een burger om na te gaan welke instanties gegevens hebben geraadpleegd zijn beperkt.

Aanbevelingen burgerperspectief

Met het oog op de gesignaleerde knelpunten doen we enkele aanbevelingen aan de minister van BZK als stelselverantwoordelijke en aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties. Zo bevelen we aan om eenvoudige inzage- en correctievoorzieningen te realiseren voor burgers/geregistreerden en om de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk in te richten voor het gehele stelsel. Bovendien bevelen we een gezaghebbend centraal meldpunt aan waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.

Basisregistraties en fraudebestrijding

Het stelsel van basisregistraties biedt in potentie mogelijkheden om effectief fraude te voorkomen en te bestrijden. Daartoe moet de kwaliteit en actualiteit van de gegevens in de basisregistraties van hoog niveau zijn. Voor zover (systematisch) onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties, is het beeld dat er nog belangrijke tekortkomingen zijn in de gegevenskwaliteit, vooral wat betreft de adresgegevens. Kleine foutpercentages kunnen in absolute zin tot grote aantallen fouten leiden en kleine fouten kunnen grote gevolgen hebben door de verspreiding ervan naar vele verschillende (overheids)instanties. We concluderen onder andere dat er knelpunten zijn ten aanzien van de eenduidigheid van begrippen, het (her)gebruik van gegevens en de terugmelding van onjuistheden. Zonder deze knelpunten zouden fouten in de basisregistraties eerder aan het licht komen en verbeterd kunnen worden. Tot slot constateren we gebreken in audits, evaluaties en toezicht, onder andere doordat de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing blijft.

(Koppelingen van) basisregistraties en gegevensanalyse kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de fraudebestrijding door fraudesignalen aan het licht te brengen. Nog niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. Er zijn wel afzonderlijke initiatieven en experimenten, maar een overkoepelende benadering ontbreekt. Deze fragmentarische aanpak maakt het lastig om te leren van de ervaringen op dit gebied. Daarbij gaat het niet alleen om de effectiviteit en efficiency van de aanpak, maar ook om kennis over eventuele schadelijke neveneffecten, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen. Verder zijn er restricties door privacyaspecten en is de koppeling van gegevens bewerkelijk.

Aanbevelingen fraudebestrijding

Met het oog op de fraudebestrijding en gegevenskwaliteit bevelen we aan om een overkoepelende benadering te ontwikkelen voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses. Daarbij moet de toegevoegde waarde van deze inzet worden afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen. Ook bevelen we aan om experimenten op dit terrein te coördineren en te evalueren, zodat lering kan worden getrokken uit opgedane ervaringen. Verder doen we enkele concrete aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te bevorderen, zoals de verbetering van terugmeldvoorzieningen en het harmoniseren van toezichtinstrumenten.

Aanbevelingen voor de *Governance* van het stelsel van basisregistraties

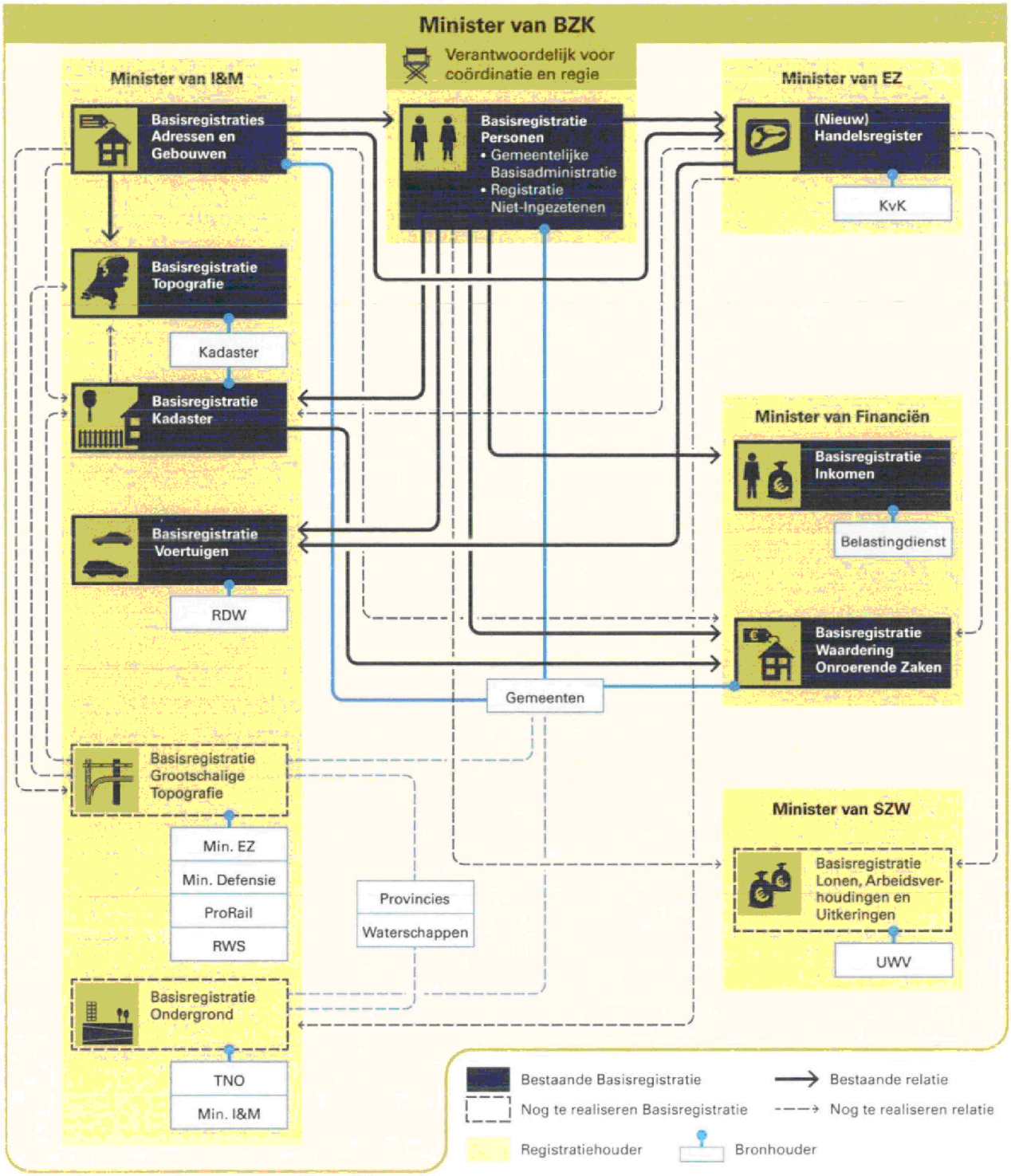
Om de *governance* te verbeteren doen we het kabinet, en in het bijzonder de minister van BZK in zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties, de volgende aanbevelingen.

- Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor een eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel in deze stelselwet onder andere de inzage- en correctierechten voor geregistreerden, het centrale meldpunt voor het melden en oplossen van problemen en de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming.
- Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.
- Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten. Zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.
- Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.

Reactie minister van BZK en nawoord

De minister onderschrijft het groeiende belang van het stelsel van basisregistraties en reageert in hoofdlijnen positief op onze conclusies en aanbevelingen. Zijn toezeggingen op onze aanbevelingen behoeven naar onze mening nog wel een nadere concretisering en uitwerking.

Kerngegevens basisregistraties



Basisregistraties (bestaand)		Registratiehouder*	Bronhouder(s)**
BRP	Basisregistratie Personen	BZK	Gemeenten
NHR	Nieuw Handelsregister	EZ	Kamer van Koophandel
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen	IenM	Gemeenten
BRV	Basisregistratie Voertuigen	IenM	RDW
BRK	Basisregistratie Kadaster	IenM	Kadaster
BRT	Basisregistratie Topografie	IenM	Kadaster
WOZ	Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken	FIN	Gemeenten
BRI	Basisregistratie Inkomen	FIN	Belastingdienst

* Registratiehouder: het ministerie dat verantwoordelijk is voor de basisregistratie.

** Bronhouder: de verantwoordelijke voor de bijhouding van de basisregistratie.

Basisregistraties (nog te realiseren)		Registratie-houder	Bronhouder(s)
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie	IenM	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, ProRail, Ministeries van Defensie, EZ, IenM (Rijkswaterstaat)
BRO	Basisregistratie Ondergrond	IenM	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM
BLAU	Basisregistratie lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen	SZW	UWV

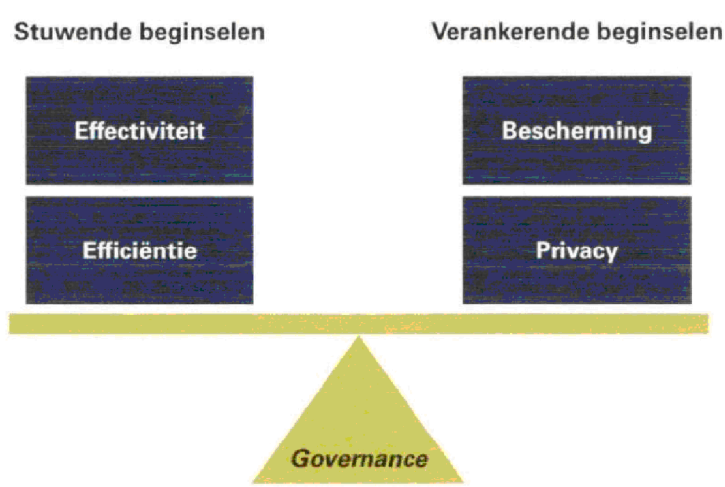
1 Inleiding

1.1 Wat zijn basisregistraties?

Overheidsorganisaties kunnen niet zonder betrouwbare informatie voor hun taakuitvoering. Een deel van deze informatie ligt vast in wettelijk geregelde basisregistraties waarin gegevens over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen worden vastgelegd.
De basisregistraties hebben onder andere als doel om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren, administratieve lasten te beperken en om fraudebestrijding, handhaving en toezicht te bevorderen (BZK, 2010).
Het belang van de basisregistraties is groot, omdat zonder de informatie uit deze registraties belangrijke overheidstaken, zoals de verstrekking van reisdocumenten, toekenning van toeslagen, belastingheffing en het organiseren van verkiezingen niet uitgevoerd zouden kunnen worden. Voor de private sector zijn de basisregistraties ook van belang, omdat bijvoorbeeld eigendomsrechten van vastgoed of vennootschappen in basisregistraties zijn vastgelegd.

De betekenis van de geautomatiseerde verzameling, opslag en uitwisseling van (basis) gegevens voor de doeltreffende en doelmatige uitvoering van overheidstaken en voor de elektronische dienstverlening groeit. Aan de andere kant nemen hierdoor ook kwetsbaarheden toe in de vorm van afhankelijkheid en risico's voor de informatieveiligheid. Er is aandacht nodig voor de bescherming van burgers tegen mogelijke gebreken in de informatievoorziening en tegen buitenproportionele inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Het is daarom van belang dat de overheid de informatievoorziening en gegevensuitwisseling goed aanstuurt en beheerst om een juiste balans hierin te vinden en te behouden. Het hoge tempo waarin de ontwikkelingen zich voltrekken, maakt dit vraagstuk extra urgent.
We zien in dit verband een parallel met het analysekader dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2011) heeft gehanteerd in het rapport iOverheid. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen stuwende en verankerende beginselen, zoals we in figuur 1 hebben geïllustreerd.

Figuur 1 Balans tussen stuwende en verankerende beginselen



Onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt de overheid aan een stelsel van basisregistraties, dat niet alleen de individuele basisregistraties omvat, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.[1]

Het (*beoogde*) stelsel van basisregistraties bestaat uit de volgende basisregistraties[2]:

- Basisregistratie Personen (BRP)[3]
- (Nieuw) Handelsregister (NHR)
- Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- Basisregistratie Kadaster (BRK)
- Basisregistratie Topografie (BRT)
- *Basisregistratie Grootschalige Topografie* (BGT)
- *Basisregistratie Ondergrond* (BRO)
- Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)
- Basisregistratie Inkomen (BRI)
- *Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen* (BLAU)

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers (zie bijlage 2).

Met de ontwikkeling en exploitatie van basisregistraties zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. De Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) heeft een kosteninventarisatie verricht van de bedragen die in de begrotingen van de ministeries en de betrokken zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn opgenomen voor (het stelsel van) de basisregistraties. Volgens deze inventarisatie is in 2014 bijna € 400 miljoen begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door)ontwikkeling.[4]

1.2 Over dit onderzoek

Afbakening

Ons onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties hebben we gericht op de betekenis van de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van de fraudebestrijding. Naast deze thema's hebben we ook onderzoek gedaan naar de sturing en beheersing (*governance*) van (het stelsel van) de basisregistraties.

Vanuit het burgerperspectief is het van belang dat er niet alleen oog is voor de efficiency van de basisregistraties, maar ook voor de knelpunten die burgers kunnen ervaren, bijvoorbeeld als de basisregistraties foutieve gegevens verspreiden naar verschillende instanties binnen de overheid, met alle consequenties van dien. Basisregistraties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude, bijvoorbeeld fraude met toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen. Daarvoor moet de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties op orde zijn en moeten instrumenten voor koppeling en analyse van gegevens beschikbaar zijn.

1
Bijlage 2 bevat een uitvoeriger toelichting op de achtergronden van (het stelsel van) de basisregistraties en de stelselvoorzieningen.

2
De nog niet gerealiseerde basisregistraties zijn *cursief* aangegeven.

3
Vanaf 6 januari 2014 omvat deze basisregistratie de voormalige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI), die nog in opbouw is. In dit rapport gebruiken we zowel de afkorting GBA als BRP, omdat we enerzijds bevindingen hebben over de periode van de GBA, maar ook huidig beleid en toekomstambities ten aanzien van de BRP aan de orde komen.

4
In § 4.4 gaan we hier uitgebreider op in.

Bij ons onderzoek naar de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties hebben we verkend of er versterkingen in de *governance* mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebestrijding en de bescherming van de belangen van de burger.

Doel- en probleemstelling

Met ons onderzoek willen we bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van fraudebestrijding.
Met het oog op het doel van het onderzoek hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in (het stelsel van) de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger en ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke kansen benut en risico's beheerst?

Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
2. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers en afnemers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van het perspectief van de burger en de fraudebestrijding beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties?
   Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:

5.1 Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?

5.2 Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?

5.3 Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

Leeswijzer

Als eerste komt in hoofdstuk 2 het burgerperspectief (onderzoeksvraag 1 en de bijbehorende elementen van onderzoekvragen 3 en 4) aan de orde.
Met het oog op dit burgerperspectief hebben we in het kader van ons onderzoek onder andere geïnventariseerd welke klachten zijn geuit via verschillende typen sociale media in de periode tussen februari 2013 en maart 2014. De bevindingen die hieruit voortvloeien zijn verwerkt in hoofdstuk 2.
Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de betekenis van de basisregistraties voor de fraudebestrijding (onderzoekvraag 2 met de bijbehorende elementen van de onderzoeksvragen 3 en 4).
De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties (onderzoekvraag 5) behandelen we in hoofdstuk 4.
Hoofdstuk 5 bevat de reactie van de minister van BZK op ons conceptrapport en ons nawoord.
In de bijlagen bij dit rapport geven we onder andere een toelichting op het onderzoekskader en de gehanteerde onderzoeksmethoden (zie bijlage 6).

2 Basisregistraties vanuit het burgerperspectief

2.1 Conclusies burgerperspectief

Burgers kunnen profiteren van een betere en efficiëntere overheidsdienstverlening door de inzet van basisregistraties, maar zij kunnen buiten hun schuld ook in de knel komen door fouten in de basisregistraties. In dit hoofdstuk illustreren we met diverse voorbeelden dat het hier om reële problemen gaat, waar de getroffen burgers veel hinder van ondervinden. Hoe vaak burgers hiermee te maken hebben is niet exact bekend, maar, zeker gelet op de ingrijpende gevolgen voor de betrokkenen, is duidelijk dat deze problemen niet genegeerd kunnen en mogen worden. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om vast te stellen in welke (basis)registraties iets is misgegaan en welke instanties dus moeten worden aangesproken, terwijl de bewijslast wel bij de burger ligt. Het correctieproces verloopt doorgaans moeizaam en herstel is niet altijd mogelijk met terugwerkende kracht. Het rechtzetten van onjuiste gegevens bij meerdere overheidsinstanties is voor burgers een vrijwel onmogelijke opgave. Burgers kunnen daarbij onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.
In eerste instantie zou de gedachte kunnen zijn dat een simpele correctieprocedure volstaat om eventuele fouten in de uitvoeringspraktijk op te lossen. Zo eenvoudig ligt het bij de basisregistraties echter niet. Dit heeft te maken met de onderlinge koppelingen en afhankelijkheden, waardoor fouten doorwerken naar andere registraties en instanties. Hierdoor is het niet mogelijk om de problemen adequaat en afdoende op te lossen op het uitvoerende niveau waar de initiële fout is gemaakt. Er zijn derhalve ook maatregelen nodig op overkoepelend (stelsel)niveau om de burger te helpen bij het oplossen van problemen met de basisregistraties.
Naast het risico van het doorwerken van fouten, zijn er vanuit het perspectief van de burger ook privacy- en beveiligingsrisico's verbonden aan de (gegevensuitwisseling via) basisregistraties. De kaders voor de informatiebeveiliging zijn nu niet eenduidig geregeld voor alle basisregistraties en de mogelijkheden voor een burger om na te gaan welke instanties gegevens hebben geraadpleegd zijn beperkt. De minister van BZK pakt een deel van de knelpunten aan, maar verdere verbeteringen zijn nodig.

2.2 Knelpunten vanuit burgerperspectief

Een burger kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, bijvoorbeeld omdat een wijziging van gegevens maar één keer gemeld behoeft te worden en daarna bij alle instanties bekend is.
De basisregistraties kunnen echter voor een burger ook knelpunten opleveren, onder andere doordat:

- foutieve gegevens in de registraties voorkomen[5];
- onjuistheden lastig te corrigeren zijn;
- privacy- en beveiligingsrisico's ontstaan.

Op deze knelpunten gaan we in § 2.2.1 tot en met § 2.2.3 in. We besteden tot slot in § 2.2.4 aandacht aan de huidige aanpak van de knelpunten.

2.2.1 Foutieve gegevens

Fouten in de basisregistraties vormen vooral een probleem doordat de foutieve gegevens zich verspreiden over vele verschillende instanties. Omdat deze instanties de

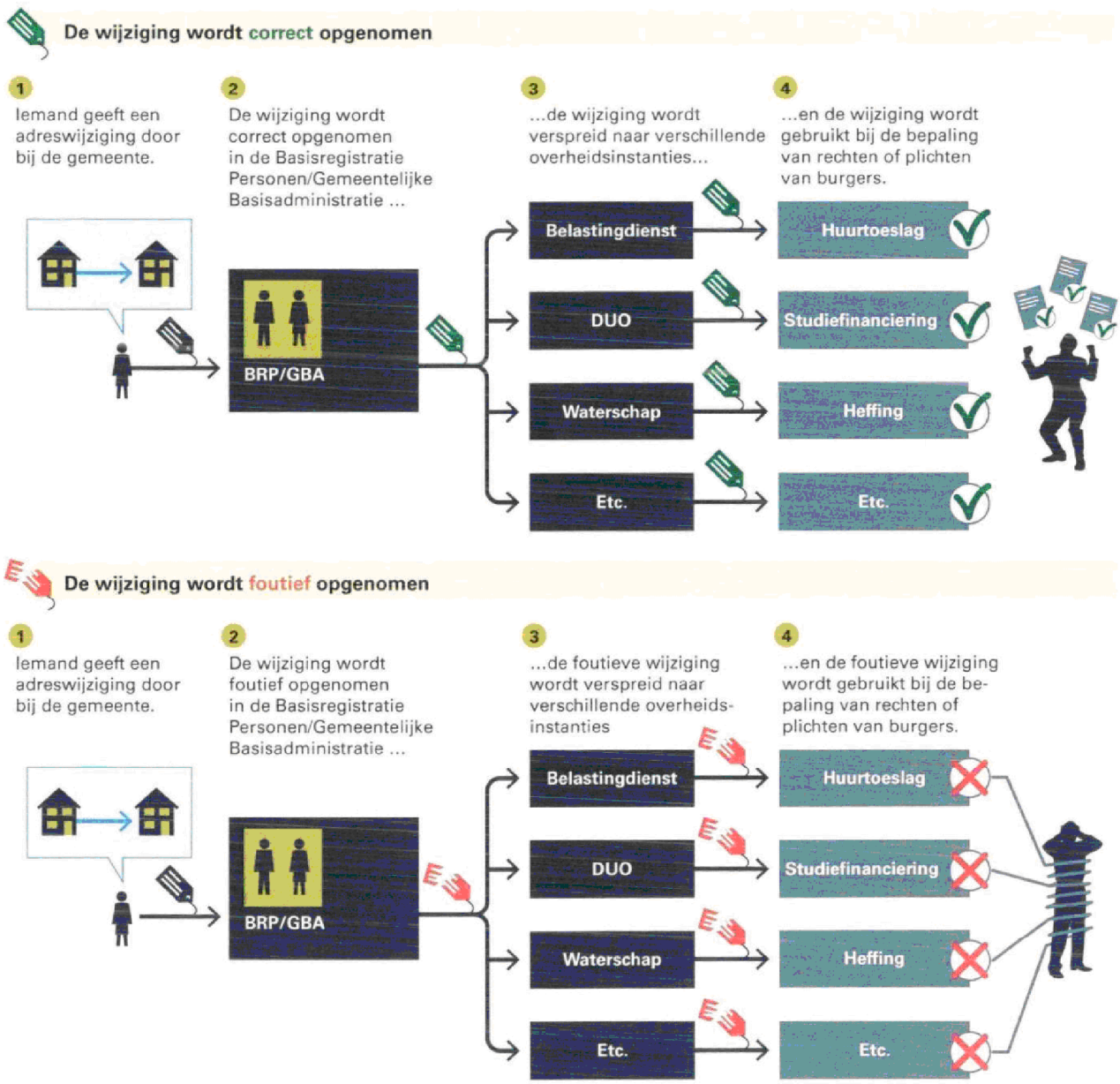
5 Fouten in basisregistraties zijn ook een probleem uit oogpunt van fraudebestrijding. In § 3.2 gaan we daarom uitvoeriger in op onderzoeken naar de gegevenskwaliteit.

1894020 02515

gegevens als authentiek beschouwen, kunnen bijvoorbeeld toeslagen ten onrechte worden geweigerd.

Figuur 2 geeft als voorbeeld een illustratie van een correct, respectievelijk incorrect verwerkingsproces van een adresmutatie en van de gevolgen daarvan.

Figuur 2 Illustratie correct/incorrect verwerkingsproces van een adreswijziging



Fouten in de gegevens kunnen verschillende oorzaken hebben. Soms ligt de oorzaak bij de burger, bijvoorbeeld als een verhuisbericht niet of te laat wordt doorgegeven. In andere gevallen hebben burgers echter buiten hun schuld last van problemen met de basisregistraties. Dat kan bijvoorbeeld door menselijke fouten binnen de overheid, door tekortkomingen in computersystemen of door gebreken in de inrichting van de processen rondom de basisregistraties. We gaan hierna in op:

- fouten bij de verwerking van mutaties;

- fouten veroorzaakt door derden;
- onterecht uitschrijven / vertrokken onbekend waarheen (VOW);
- gegevens in onderzoek;
- tijdsfricties.

Ter illustratie hebben we hier ook enkele casusbeschrijvingen aan toegevoegd.

Fouten bij de verwerking van mutaties

Bij de verwerking van mutaties in gegevens bestaat altijd een risico van fouten door onvoldoende accuratesse van medewerkers of onvoldoende controle met brondocumenten. Fouten kunnen ook het gevolg zijn van een trage verwerking van mutaties of ontstaan door het gebruik van kopiebestanden, die onvoldoende zijn gesynchroniseerd met de authentieke gegevens in de basisregistraties. We beschrijven een aantal praktijkvoorbeelden gerelateerd aan de BRP/GBA om dit te illustreren.

Verhuisbericht verkeerd verwerkt

Een mevrouw verhuist met haar gezin binnen de gemeente Woerden naar een andere woning. Zij geeft aan dit digitaal te hebben doorgegeven, maar na een aantal maanden komt zij er tijdens een bezoek aan het consultatiebureau achter dat haar gezin al die maanden als geëmigreerd geregistreerd staat. Door deze feitelijk onjuiste registratie blijkt het gezin al die tijd toeslagen te zijn misgelopen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is de enige overheidsinstantie die intussen ook heeft opgemerkt dat er iets niet klopt: mevrouw werkt wel in Nederland, maar staat als geëmigreerd geregistreerd. De SVB neemt hierover contact op met de werkgever van mevrouw. Zij heeft inmiddels al een afspraak met de gemeente gemaakt om de fout te melden. Na deze melding krijgt zij van de gemeente een formulier waarop zij moet invullen hoelang zij van plan is in Nederland te blijven. Zij legt uit dat dit niet op haar gezin van toepassing is en dat het gezin al die tijd in Nederland heeft gewoond en gewerkt. Toch moet zij het formulier inleveren. De gemeente geeft aan dat binnen drie dagen alles in orde zal komen. Die drie dagen worden echter vijf weken, terwijl het gezin flink in de problemen is gekomen. Het kinderdagverblijf moet worden opgezegd, omdat de kosten niet meer kunnen worden betaald. De zorgverzekeraar keert kosten voor medicijnen niet meer uit, omdat de premie niet meer kan worden betaald. Uiteindelijk volgt er pas een oplossing na tussenkomst van de Nationale ombudsman.

Bron: Nationale ombudsman (2013).

Dubbel burgerservicenummer toegekend

Een vrouw neemt contact op met het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) om te melden dat zij brieven heeft ontvangen van het College van zorgverzekeraars met het bericht dat zij geen zorgverzekering zou hebben afgesloten. Het in de brieven genoemde burgerservicenummer (BSN) is echter bij haar niet bekend, maar is kennelijk wel gekoppeld aan haar naam. Vervolgens heeft de melder een brief ontvangen van een pensioenfonds dat zij, wegens problemen met het BSN, het gevaar liep niet langer recht te hebben op nabestaandenpensioen. Bij vergelijking van haar paspoort met haar rijbewijs, dat op een latere datum is afgegeven, blijkt dat op deze documenten verschillende burgerservicenummers zijn vermeld. Uit contact tussen het CMI en de betreffende gemeente blijkt dat een medewerker burgerzaken een probleem met het BSN heeft willen oplossen door een nieuw nummer toe te kennen. De ketenorganisaties zijn daar echter niet apart van op de hoogte gesteld; dus daar zijn nu twee nummers bekend. Het lukt de melder niet om dit opgelost te krijgen. Het CMI heeft bemiddeld en uiteindelijk is er een oplossing gevonden: de gemeente heeft nog een keer een (derde) totaal nieuw BSN uitgegeven en daarvan de ketenpartners met een separaat bericht op de hoogte gesteld, zodat de oude nummers konden worden losgekoppeld.

Bron: CMI.

Overlijdensbericht verkeerd verwerkt

Een vrouw uit Den Haag doet aangifte bij het stadsdeelkantoor na het overlijden van haar oma. Omdat het een overlijden in het buitenland betreft, noteert de behandelende ambtenaar de naam van de aangeefster als contactpersoon. Een paar dagen later ontvangt zij brieven van instanties als de SVB, de Belastingdienst, het Pensioenfonds, de ziektekostenverzekering en nog een aantal andere organisaties waaruit blijkt dat ze bij deze instanties als overleden is geregistreerd. Bij het stadsdeelkantoor blijkt zij niet als overleden geregistreerd te staan, hoewel de betrokken instanties haar melden dat de overlijdensmelding wel van de gemeente afkomstig is. Het lukt haar niet goed om alles weer recht te zetten en bij de Dienst Burgerzaken (DBZ) krijgt ze ook geen gehoor. Ze schakelt de gemeentelijke ombudsman in en uit diens onderzoek blijkt dat er toch een fout gemaakt is bij de DBZ en dat ze, al was het niet zo lang, als overleden te boek heeft gestaan. In ieder geval lang genoeg om in allerlei bestanden van instanties als overleden geboekstaafd te worden met alle gevolgen van dien. Het hoofd van de afdeling van de DBZ bij het betrokken stadsdeelkantoor neemt de klacht hoog op. Ze gaat bij de klaagster langs om de problemen te inventariseren en gaat overal persoonlijk achteraan. De overlijdensvermelding bij diverse instellingen worden hier en daar met de nodige moeite ongedaan gemaakt. Aan de gedupeerde en haar gezin biedt de dienst excuses en bloemen aan.
Bron: Gemeentelijke Ombudsman Den Haag.

Bij ons onderzoek zijn niet alleen voorbeelden naar voren gekomen dat burgers problemen hebben ervaren door onjuiste gegevens in de bevolkingsadministratie (BRP/GBA). Ook andere basisregistraties hebben problemen veroorzaakt voor burgers, zoals blijkt uit de volgende casus die betrekking heeft op de BRV.

Gestolen scooter blijft boetes opleveren

Een scooterrijder heeft in 2009 een brief van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) gekregen dat zijn gestolen scooter weer verzekeringsplichtig is, omdat die scooter teruggevonden zou zijn. Uit contact met de politie hierover blijkt uiteindelijk dat de scooter bij de politie nog steeds als gestolen is geregistreerd. De RDW blijft zich echter baseren op de melding dat de scooter was teruggevonden. In de daaropvolgende jaren heeft de eigenaar van de gestolen scooter verschillende boetes ontvangen voor onverzekerd rijden (drie boetes in drie jaar). Bezwaarschriften tegen elk van deze boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zijn telkens afgewezen op grond van de (foute) registratie bij de RDW. Ook een nieuwe gang langs de politie om de scooter op te eisen heeft wederom geen resultaat opgeleverd, omdat de scooter nog steeds niet teruggevonden is. Het overleg met de politie levert wel het vermoeden op dat een politiemedewerker mogelijk een verkeerd kenteken heeft doorgegeven aan de RDW. Na nog meer telefoontjes en briefwisselingen is uiteindelijk geadviseerd om het kenteken te laten ontkoppelen van de geregistreerde naam, door middel van een formulier dat de RDW op zou sturen. Dit is gelukt en daarmee zijn ook mogelijke nieuwe boetes voorkomen. De reeds opgelegde boetes zijn echter niet ongedaan gemaakt.
Bron: Klacht.nl (geraadpleegd 17-04-2014; administratieve fout 15-06-2012).

Fouten veroorzaakt door derden

Een voorbeeld van een probleem waar een burger buiten zijn schuld mee te maken kan hebben is een onterechte inschrijving van een andere persoon op zijn woonadres. Daardoor kunnen uitkeringen en/of toeslagen van de 'echte' bewoner in het gedrang komen, omdat die afhankelijk zijn van het aantal ingeschreven bewoners op dat adres. Het corrigeren van de onjuiste gegevens is in deze situaties moeilijk, want in beginsel moet de onterecht ingeschreven bewoner de adreswijziging doorgeven die hiervoor nodig is. Die laatste kan daar geen belang bij hebben of niet toe bereid of in staat zijn.

1894020 02515

Op verzoek zal de betreffende gemeente doorgaans een adresonderzoek doen en eventueel ambtshalve de registratie aanpassen, maar dit kan geruime tijd vergen.[6] Als een burger een (gerechtelijke) procedure zou moeten voeren om correctie te bewerkstelligen, kan het een groot probleem zijn dat de bewijslast bij de burger ligt. Die moet aantonen dat er in de betreffende periode geen andere bewoner is geweest. De volgende voorbeelden tonen aan dat burgers hierdoor daadwerkelijk problemen ondervinden.

Spookbewoner

Op het adres van een mevrouw uit Rotterdam is door de gemeente een spookbewoner ingeschreven. Een spookbewoner is iemand die zich in de BRP op het adres van een ander, dus als medebewoner, laat inschrijven, zonder daar feitelijk te wonen. De bewoonster was zich daar niet van bewust, maar merkte de gevolgen, omdat zij geen recht meer had op huursubsidie. Pogingen om dit in de BRP te (laten) corrigeren liepen stuk, omdat de bewijslast bij haar lag. Weliswaar werd geconstateerd dat bij de inschrijving van de nieuwe bewoner de daarbij vereiste verhuurders- of bewonersverklaring ontbrak, maar toch besloot de Raad van State (RvS), als hoogste bestuursrechter, dat de Belastingdienst terecht de huurtoeslag had ingetrokken. De rechtbank en de afdeling bestuursrecht van de RvS concentreerden zich daarbij op de vraag of bewoonster onomstotelijk kon aantonen dat het betreffende adresgegeven van de derde in de BRP over de aangegeven periode onjuist was, met andere woorden dat de derde in de aangegeven periode niet bij haar had ingewoond. De hele procedure van verzoek, bezwaar en rechterlijke uitspraken hadden toen al meer dan drie jaar in beslag genomen.
Bron: RvS (2009).

Parkeervergunning

Na haar verhuizing wil een vrouw in Amsterdam op haar nieuwe adres een parkeervergunning aanvragen bij Cition. Dat is de organisatie die het gemeentelijke parkeerbeleid uitvoert en de parkeervergunningen verstrekt. Die neemt haar aanvraag niet in behandeling, omdat er op haar adres al een parkeervergunning is geregistreerd. De vrouw informeert vervolgens bij Cition aan wie die parkeervergunning is afgegeven. Cition geeft aan deze gegevens niet te kunnen verstrekken. Verder verwijst Cition de vrouw naar de gemeente voor de aanvraag van een adresonderzoek. De vrouw ervaart dit als 'van het kastje naar de muur'. Ze komt er vervolgens achter dat de parkeervergunning op naam van de ex-man van de vorige bewoonster staat en deze bewerkstelligt dat hij zijn vergunning stopzet. Cition neemt de aanvraag van de nieuwe bewoner dan pas in behandeling en zet de vrouw op de wachtlijst met ingang van de datum van intrekking van de parkeervergunning van de vorige vergunninghouder. Pas na interventie van de ombudsman wordt de vrouw alsnog met ingang van de datum van eerste aanvraag op de wachtlijst geplaatst.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Amsterdam.

Onterecht uitschrijven / vertrokken onbekend waarheen (VOW)

Binnen de BRP/GBA hebben gemeenten de mogelijkheid om burgers de status VOW te geven, als burgers niet meer blijken te wonen op het adres waar zij zijn ingeschreven en de gemeente geen verhuismelding heeft ontvangen. Een uitschrijving uit de BRP heeft verstrekkende gevolgen. Instanties zoals de SVB, de Belastingdienst en gemeentelijke uitkeringsafdelingen krijgen automatisch bericht van het 'vertrek'. Het gevolg is dat huur-, kinderopvang- en zorgtoeslagen of belastingteruggaves en uitkeringen stoppen, de zorgverzekering wordt beëindigd en de opbouw van de AOW-rechten wordt stilgezet.

6 De gemeente Amsterdam hanteert hiervoor bijvoorbeeld een termijn van 3 maanden.

1894020 02515

In de praktijk komt het voor dat burgers ten onrechte de VOW-status krijgen.[7] Zo heeft de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam tussen januari 2012 en september 2013 ongeveer 40 klachten hierover ontvangen. Naar aanleiding daarvan heeft de ombudsman in oktober 2013 besloten om hier op eigen initiatief onderzoek naar te doen. Na de aankondiging van het onderzoek heeft de ombudsman Rotterdam tussen september en december 2013 nog eens 39 klachten over uitschrijvingen uit de GBA ontvangen. Volgens het onderzoeksrapport zijn in Rotterdam in 2013 in totaal 7.482 personen VOW uitgeschreven; 3.915 zijn in dat jaar opnieuw ingeschreven (hervestiging vanuit VOW), van wie 674 terug op hetzelfde adres. De Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2014) concludeert dat er een onbalans is tussen de omvang van de inspanningen van de gemeente bij een adresonderzoek en de acties die de burger moet ondernemen om onterechte uitschrijvingen uit de GBA te corrigeren. De ombudsman is van oordeel dat de gemeente Rotterdam te weinig gedegen onderzoek doet voordat zij besluit iemand uit de GBA uit te schrijven. De ombudsman beveelt daarom onder andere aan om het adresonderzoek zorgvuldiger uit te voeren en de procedures voor herstel van onterechte uitschrijvingen te verbeteren. De gemeente Rotterdam heeft deze aanbevelingen overgenomen.
Een bijzonder knelpunt dat de ombudsman verder nog signaleert betreft burgers die veel reizen of voor hun werk of studie tijdelijk in het buitenland verblijven. Volgens de ombudsman moet er een voorziening komen voor dergelijke gevallen.

Wereldburger past niet in de GBA

Een vrouw uit Amstelveen is eind 2012 zonder haar medeweten uitgeschreven uit de GBA met de vermelding VOW (vertrokken, onbekend waarheen). Ze merkt dat pas wanneer de gemeente haar paspoort niet meer wil verlengen. Daardoor kan ze haar geplande reis niet maken. Vervolgens krijgt ze ook problemen met haar bankrekening, inschrijving van haar bedrijf bij de kamer van koophandel en met de betalingen van haar webshop. Ook ontstaan er daardoor problemen met het abonnement van haar mobiele telefoon en haar parkeervergunning. In 2014 heeft zij van haar zorgverzekeraar te horen gekregen dat zij niet langer verzekerd mag zijn.
De achtergrond van deze situatie is als volgt. De vrouw woont in Nederland maar verblijft vaak in het buitenland. Als ze in Nederland is, geeft ze vaak lezingen en workshops in het hele land en verblijft ze regelmatig in hotels. Na een brief van de gemeente die niet is aangekomen en een huisbezoek waarbij is geconstateerd dat ze niet aanwezig was, heeft de gemeente geconcludeerd dat de vrouw niet voldoet aan de voorwaarden voor inschrijving in de GBA. Vervolgens is de vrouw uitgeschreven uit de GBA. De gemeente stelt zich op het standpunt dat iemand die minder dan vier maanden per jaar in Nederland verblijft uitgeschreven moet worden. De vrouw beargumenteert dat ze al 16 jaar in haar eigen koophuis in de gemeente woont en geen aanspraak maakt op een uitkering of andere vorm van bijstand. Als ZZP'er is ze goed in staat haar hoofd boven water te houden en ze betaalt ook gewoon alle rijks- en gemeentelijke belastingen. Het betreffende adres is de enige centrale plek in Nederland waar ze steeds naar terugkeert. Verder geeft ze aan dat ze eerder de gemeente op de hoogte heeft gesteld van haar reisgedrag en daarbij ook haar contactgegevens (telefoonnummer en e-mail) heeft doorgegeven.
De vrouw heeft er vanwege deze situatie voor gekozen uit Nederland te vertrekken, haar huis te verhuren en haar bedrijf in het buitenland in te schrijven.
Bron: Analyse social media (2014).

Uit ons onderzoek naar klachten over basisregistraties die via *social media* zijn geuit, blijkt overigens dat onterechte uitschrijvingen niet alleen spelen bij de BRP/GBA. We hebben ook voorbeelden aangetroffen van klachten over onterechte uitschrijving uit het handelsregister.

7
Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt overigens dat ook het ten onrechte niet uitschrijven uit de BRP/GBA een probleem vormt, bijvoorbeeld buitenlandse studenten die na afronding van hun studie terugkeren naar eigen land, zonder zich uit te schrijven.

1894020 02515

Gegevens in onderzoek

Wanneer er twijfel bestaat over de juistheid van gegevens in een basisregistratie, dan kunnen die gegevens in onderzoek worden genomen. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van die gegevens dan niet zonder meer wordt aangenomen en transacties en besluiten die gebruik maken van die gegevens kunnen worden opgeschort. Dat kan vergaande consequenties hebben voor de betreffende burgers. Als gegevens in de BRP/GBA in onderzoek zijn, kan bijvoorbeeld de aanvraag van een nieuw paspoort niet meer worden afgerond of worden (voorschotten van) huur- of zorgtoeslag opgeschort.[8] Omdat een onderzoek naar gegevens in de basisregistraties in de praktijk de nodige tijd vraagt, kan een burger in deze situatie veel overlast ondervinden. Door verschillende oorzaken kan er twijfel ontstaan over de juistheid van gegevens, waardoor deze gegevens in onderzoek worden genomen. Dat kan soms triviale oorzaken hebben, bijvoorbeeld een slechte postbehandeling waardoor correspondentie de burger niet bereikt.

Postbezorging geeft problemen

De gemeente Den Haag stuurde een brief aan een bewoner van die stad die niet goed werd bezorgd. Omdat een reactie op de brief uitbleef, heeft de gemeente een adresonderzoek gestart om de gegevens van deze persoon in de BRP te controleren, met als gevolg dat die geen rijbewijs kon aanvragen en niet in ondertrouw kon gaan. Na tussenkomst van de Ombudsman Den Haag is deze situatie hersteld.
Bron: Gemeentelijke ombudsman Den Haag.

Tijdsfricties

In sommige gevallen kunnen tijdsfricties tussen de verschillende bedrijfsprocessen een knelpunt vormen voor burgers. Vóór de invoering van de wet BRP werd bijvoorbeeld de datum van aangifte van een verhuizing als verhuisdatum geregistreerd, ook al vond de daadwerkelijke verhuizing op een ander datum plaats. De verhuisdatum is onder andere van belang bij de vaststelling van de huurtoeslag en een te late aangifte van een verhuizing kan daardoor negatieve gevolgen hebben. In de praktijk is het daarom van belang om bij (adres)mutaties tot op zekere hoogte met 'vrijheidsgraden' te werken. In de wet BRP is verankerd dat de aangever de feitelijke verhuisdatum kan laten registreren. Voorwaarde is wel dat de verhuisaangifte binnen het wettelijk gestelde tijdvak (tussen een maand vóór de verhuisdatum tot vijf dagen na de verhuisdatum) wordt gedaan. Deze bepaling is echter nog niet volledig in werking getreden. Vooraf aangeven kan al wel, maar achteraf (met terugwerkende kracht tot maximaal vijf dagen) nog niet.

2.2.2 Correctie van fouten lastig

Wanneer een burger/geregistreerde een fout in een basisregistratie wil (laten) herstellen, kunnen verschillende problemen optreden.

- Het is moeilijk om vast te stellen waar iets is misgegaan.
- De bewijslast ligt bij de burger en kan zwaar zijn.
- Het correctieproces verloopt moeizaam.
- Herstel met terugwerkende kracht is niet altijd mogelijk.

We geven hieronder een nadere toelichting op deze problemen.

Vaststellen waar iets is misgegaan

Nadat een geregistreerde heeft geconstateerd dat er iets is misgegaan, is niet altijd direct duidelijk waar binnen de overheid de fout is opgetreden en bij welke instanties

8 Algemene wet inzake rijksbelastingen, artikel 16, lid 7.

de fout heeft doorgewerkt. Om dat te achterhalen is vaak een grondige kennis van de interne organisatie van de overheid en de daarbij gebruikte (basis)registraties nodig. Doorgaans heeft de geregistreerde deze kennis niet of slechts gedeeltelijk. Afnemers van gegevens uit de basisregistraties kunnen hun klanten voor correcties verwijzen naar de bronhouders van de basisregistraties. Deze bronhouders zijn als enige bevoegd om gegevens in hun eigen basisregistratie te corrigeren. Bij de verwijzende instellingen is echter ook niet altijd duidelijk waar een fout is ontstaan en daardoor kunnen burgers in de praktijk 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden.

Vastgelopen ziektemelding

Een persoon heeft geconstateerd dat zijn ziektemelding, die via zijn werkgever aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is gestuurd, niet in behandeling is genomen. De reden bleek te zijn dat de naam en het burgerservicenummer niet overeenstemden met de gegevens bij het UWV. Hij is verwezen naar de gemeente voor correctie in de GBA, maar is niet tot een oplossing gekomen. Na onderzoek van het CMI, bleek het om een arbeidsmigrant te gaan, die daarom niet in de GBA is ingeschreven, maar wel van de Belastingdienst een sofinummer heeft ontvangen. Het CMI heeft onderzoek gedaan en geconstateerd dat de fout inderdaad bij de Belastingdienst is ontstaan. De gegevens bij de Belastingdienst en het UWV zijn vervolgens gecorrigeerd.
Bron: CMI.

Bewijslast

In de vorige paragraaf is met het voorbeeld van de 'spookbewoner' al aangetoond dat de bewijslast voor een burger zwaar kan zijn om de correctie van fouten af te dwingen. Bij fouten die al langer geleden zijn gemaakt, kunnen brondocumenten met bewijs voor het bestaan van de fout al zijn vernietigd. Het is namelijk niet altijd onmiddellijk duidelijk dat er iets fout is gegaan in de basisregistraties. Pas wanneer er consequenties zichtbaar worden, komt dit voor de betrokkene aan het licht. Soms is dat al relatief snel, bijvoorbeeld als een uitkering of toeslag wordt stopgezet, maar in andere gevallen kan dat pas na vele jaren aan het licht komen, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat er gedurende een periode geen AOW-opbouw heeft plaatsgevonden.

Moeizaam correctieproces

Burgers krijgen soms onvoldoende gehoor voor hun problemen bij de betrokken instanties en vragen dan om de tussenkomst van de rechter of de ombudsman (Nationale ombudsman, 2009 en 2013).
In de praktijk blijkt dat van een burger soms een zware inspanning wordt gevraagd om tot correctie van zijn gegevens te komen. Dit is vooral bezwaarlijk voor kwetsbare burgers zonder digitale hulpmiddelen, sociaal zwakkeren, ouderen en burgers met een beperking, die minder weerbaar zijn en minder bedreven in het voeren van allerlei procedures. De Nationale ombudsman (2013) signaleert in dit verband een conflict tussen twee denkwerelden: de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de mensen. Hij verwoordt de problematiek als volgt: "Vanuit het systeem geredeneerd kan je burgers naar alle verschillende overheidsinstanties sturen om een onjuist gegeven recht te zetten en als dit niet lukt naar de rechter of de ombudsman. Vanuit het perspectief van de burger die het probleem heeft is dit echter een onmogelijke en onrechtvaardige opgave".

Een voorbeeld van een moeizaam correctieproces betreft het terugdraaien van een onterechte uitschrijving uit de BRP, zoals onder andere blijkt uit mededelingen van de gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). De correctieprocedure kan soms

1894020 02515

maanden in beslag nemen. De ombudsman constateerde daarom dat wie onterecht wordt uitgeschreven de schade moeilijk kan herstellen.

Geen herstel met terugwerkende kracht

Burgers worden in sommige gevallen geconfronteerd met blijvende nadelige gevolgen van fouten in de basisregistraties, ook nadat een correctieprocedure volledig is doorlopen. Dit speelt bijvoorbeeld als er niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd kan worden. Als een burger bijvoorbeeld moeite heeft om te bewijzen dat hij ten onrechte de VOW-status heeft gekregen, dan is in de meeste gevallen alleen 'hervestiging' mogelijk vanaf de datum dat de burger zich bij de gemeente meldt. Dit kan blijvende gevolgen hebben, bijvoorbeeld voor de opbouw van AOW-rechten.

2.2.3 Privacy- en beveiligingsrisico's

Vanuit het burgerperspectief zijn ook beveiligings- en privacyaspecten van basisregistraties van belang. Verschillende basisregistraties bevatten persoonsgegevens. Dit zijn alle gegevens die te herleiden zijn tot een specifieke persoon. Dit kunnen contactgegevens zijn, zoals naam, adres en woonplaats, maar ook de hoogte van het inkomen, onroerendgoedbezit of bestuursfuncties bij bedrijven en verenigingen.
De basisregistraties, met uitzondering van de BRP, vallen onder de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In de Wet BRP zijn voor deze basisregistratie de belangrijkste privacyregels uit de WBP overgenomen.
Het toezicht op de naleving van de WBP en de privacyaspecten van de Wet BRP is belegd bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

De afzonderlijke basisregistraties hebben ieder een eigen verantwoordelijke minister die ook verantwoordelijk is voor het waarborgen van de informatieveiligheid. Elke basisregistratie heeft een eigen regime van audits en toezicht, maar in de praktijk worden de gegevens uit basisregistraties vaak uitgewisseld in procesketens en dan is het minder duidelijk wie verantwoordelijk is en wie toezicht houdt op de informatiebeveiliging.[9] De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties als geheel, inclusief het integrale toezicht op de beveiliging. Deze minister heeft echter slechts beperkte mogelijkheden om algemeen geldende beveiligingskaders vast te stellen, omdat de verantwoordelijkheden voor de basisregistraties zijn vastgelegd in afzonderlijke wetgeving per basisregistratie en overkoepelende wetgeving voor het stelsel ontbreekt.

Omdat (persoons)gegevens uit de basisregistraties met een groot aantal afnemers en gebruikers worden gedeeld, bestaat het risico van een inbreuk op de privacy. De opzet en inrichting van de basisregistraties maakt het slechts in beperkte mate mogelijk om vast te stellen wie bepaalde persoonsgegevens heeft geraadpleegd. Uit onderzoek van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2013) blijkt dat dit een reëel probleem is. Deze inspectie constateerde in oktober 2013 dat de beveiliging van persoonsgegevens bij gemeenten niet op orde is. Slechts 4% van de gemeenten voldeed aan de zeven belangrijkste door de inspectie getoetste normen (gericht op het voorkomen dat persoonsgegevens van burgers worden geraadpleegd zonder dat daarvoor een goede reden is) en voldeed daarmee op deze punten aan hun verplichtingen. Het ging daarbij om normen ten aanzien van het beveiligingsbeleid, de organisatie van de beveiliging en het controleren van door medewerkers opgevraagde persoonsgegevens.

9 Zie Programmaraad Stelsel van basisregistraties (PSB), cluster Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT), 2013a

Bovendien bleek uit een controle van de inspectie, dat bij 13 van de 80 onderzochte gemeenten (18%) in 2012 gegevens van bekende Nederlanders zijn geraadpleegd, zonder dat hiervoor een goede reden was gegeven.

2.2.4 Aanpak van knelpunten

Inzage- en correctierecht

De minister van BZK (2014b) is voornemens het inzage- en correctierecht via de website "MijnOverheid.nl" verder vorm te geven. Op dit moment kan de burger via deze website al voor een deel zien welke persoonlijke gegevens de overheid over hem of haar heeft en welke overheidsorganisaties daar gebruik van (mogen) maken. Voor de toekomst is het de bedoeling dat burgers ook op digitale wijze foutieve persoonlijke gegevens kunnen signaleren, hier correctie op kunnen aanvragen en (wanneer de gegevens zich daarvoor lenen) gegevens zelf kunnen corrigeren. De minister heeft nog niet concreet gemaakt hoe en wanneer deze uitbreiding van de functionaliteit vorm zal krijgen.

MijnOverheid.nl is alleen toegankelijk met DigiD. De burger moet daarnaast akkoord gaan met de gebruiksvoorwaarden, die onder andere inhouden dat vanaf dat moment belangrijke organisaties als de Belastingdienst, UWV, SVB en RDW geen (fysieke) post meer sturen. In plaats daarvan leveren die organisaties dan voortaan hun berichten aan in een elektronische berichtenbox van de overheid. Het akkoord van de burger houdt ook de verplichting in om voortaan kennis te nemen van de berichten in die berichtenbox. Volgens de voorwaarden bestaat de mogelijkheid om later per organisatie andere instellingen te kiezen, maar bij het eerste gebruik is deze keuze er niet en moet toestemming gegeven worden voor de overgang van post naar digitale berichtgeving van alle deelnemende organisaties.

Uit onderzoek van TNS NIPO (2013a), in opdracht van de Nationale ombudsman, blijkt dat MijnOverheid.nl in 2013 nog vrij onbekend was (22%) en nog weinig gebruikt werd (12%). Om burgers actief te wijzen op de mogelijkheid hun persoonsgegevens in de BRP (voorheen GBA) ook digitaal in te zien, is daarom half oktober 2013 de online campagne "Voorkom gedoe, kijk het na" gestart.

Informatieveiligheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het initiatief genomen tot de inrichting van een Taskforce Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening (BID). Deze taskforce ontplooit initiatieven op het terrein van informatieveiligheid vanuit een intensieve samenwerking met de koepelorganisaties van elk van de overheidslagen. Doel van de Taskforce BID is om uiteindelijk te komen tot 'verplichtende zelfregulering' voor de informatieveiligheid per overheidslaag.

DigiD, eID en Digi-kaart

Het digitale contact met de overheid moet goed beveiligd zijn. In dat verband is ook de kwaliteit van DigiD van belang. De Nationale ombudsman (2013) concludeerde na onderzoek in december 2013 dat het vertrouwen van burgers in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid laag is, en dat een groot deel van de respondenten van dat onderzoek bezorgd is over mogelijk misbruik van zijn DigiD. De minister van BZK (2013b) werkt aan een identificatiemogelijkheid met een hoger betrouwbaarheidsniveau, in het kader van het elektronische identiteit (eID)-stelsel. Het kabinet

onderzoekt de mogelijkheden om een publiek middel (een Digi-kaart) aan burgers ter beschikking te stellen om zaken te doen met de overheid. De precieze vormgeving daarvan moet nog worden uitgewerkt.

Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI)
De overheid heeft het CMI ingesteld om burgers te begeleiden wanneer hun identiteit is misbruikt of als hun gegevens bij de overheid niet kloppen. Het CMI geeft in dat geval een analyse van de ontstane situatie en de gevolgen daarvan. Vervolgens geeft het CMI advies over de stappen die de burger moet ondernemen. Het CMI kan ook advies geven over het voorkomen van identiteitsfraude.
Het CMI kan zelf geen correcties doorvoeren en ook geen opdracht geven om een fout te (laten) herstellen bij de juiste organisaties (de bronhouders). Het nut van het CMI voor burgers die problemen ondervinden bij het corrigeren van hun gegevens, is daarmee begrensd. Wanneer een doorverwezen burger er niet in slaagt om de gegevenscorrectie te laten uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om nogmaals bij het CMI aan te kloppen. Het CMI kan dan contact opnemen met de bronhouder en daar aandringen op een goede afhandeling, maar ook dan bestaan er geen mogelijkheden om correcties af te dwingen.

2.2 Aanbevelingen

Om de bescherming van de belangen van burgers/geregistreerden bij de basisregistraties te bevorderen doen we de volgende aanbevelingen aan de minister van BZK als stelselverantwoordelijke en aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties.

- Zorg voor voorzieningen zodat burgers/geregistreerden hun gegevens in de basisregistraties eenvoudig kunnen inzien en (laten) corrigeren, waar mogelijk ook met terugwerkende kracht. Hou hierbij rekening met minder digivaardige burgers.
- Regel de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk voor het gehele stelsel en zorg voor toezicht op de handhaving daarvan. Bied geregistreerden de mogelijkheid om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd.
- Zorg voor een gezaghebbend centraal meldpunt waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.

1894020 02515

3 Basisregistraties en fraudebestrijding

3.1 Conclusies fraudebestrijding

Het stelsel van basisregistraties biedt in potentie mogelijkheden om effectief fraude te voorkomen en te bestrijden. Daartoe moet de kwaliteit en actualiteit van de gegevens in de basisregistraties van hoog niveau zijn. Voor zover (systematisch) onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties, is het beeld dat er nog belangrijke tekortkomingen zijn in de gegevenskwaliteit, vooral wat betreft de adresgegevens. Kleine foutpercentages kunnen in absolute zin tot grote aantallen fouten leiden en kleine fouten kunnen grote gevolgen hebben. Gebreken in de kwaliteit op lokaal/decentraal niveau werken door naar het overkoepelende niveau. De 'digitale eenheidsstaat' stelt daardoor extra hoge eisen op alle niveaus.
We concluderen onder andere dat begrippen niet altijd eenduidig zijn, waardoor gegevensvergelijking wordt bemoeilijkt. Verder zijn er knelpunten ten aanzien van het (her)gebruik van gegevens en de terugmelding van onjuistheden. Zonder deze knelpunten zouden fouten in de basisregistraties eerder aan het licht komen en verbeterd kunnen worden. Tot slot constateren we gebreken in audits, evaluaties en toezicht, onder andere doordat de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing blijft.

(Koppelingen van) basisregistraties en gegevensanalyse kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de fraudebestrijding. Door deze koppeling en analyse kunnen fraudesignalen aan het licht komen.
Nog niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. Er zijn wel afzonderlijke initiatieven en experimenten, maar een overkoepelende benadering ontbreekt. Deze fragmentarische aanpak maakt het lastig om te leren van de ervaringen op dit gebied. Daarbij gaat het niet alleen om de effectiviteit en efficiency van de aanpak, maar ook om kennis over eventuele schadelijke neveneffecten, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen.
Verder zijn er restricties door privacyaspecten en is de koppeling van gegevens bewerkelijk, doordat nader onderzoek naar de fraudesignalen nodig is, voordat eventueel repressief opgetreden kan worden.

3.2 Kwaliteit (gegevens) basisregistraties

De kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties is van wezenlijk belang. In hoofdstuk 2 van dit rapport is al geïllustreerd hoe belangrijk de kwaliteit van de gegevens is vanuit het burgerperspectief, maar juist ook voor de fraudepreventie en -bestrijding is de gegevenskwaliteit essentieel. De (gegevens uit de) basisregistraties zijn namelijk de grondslag voor rechten of plichten (bijvoorbeeld kinderbijslag voor kinderen tot een bepaalde leeftijd of betaling van onroerendezaakbelasting op basis van (de waarde van) vastgoedbezit) of dienen als controlemiddel om de volledigheid/juistheid van rechten of plichten vast te stellen (bijvoorbeeld studiefinanciering voor uitwonende studenten toetsen aan de GBA-inschrijving).

Als de gegevens in de basisregistraties onvolledig, onjuist en/of niet actueel zijn, kan dat bijvoorbeeld leiden tot het onterecht toekennen van toeslagen. Omdat de gegevens in de verschillende basisregistraties een belangrijke basis vormen voor rechten en

1894020 02515

plichten, zijn deze registraties inherent kwetsbaar voor pogingen om de gegevens en daarmee de gerelateerde rechten en plichten te manipuleren. Bewust hierop aansturen om daar zelf (financieel) voordeel aan te ontlenen, is aan te merken als fraude.

De verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit van een basisregistratie ligt primair bij de bronhouder (zie bijlage 2), omdat de bronhouder moet zorgen voor een correcte verwerking van gegevensmutaties.
Ook de registratiehouder heeft een verantwoordelijkheid voor de gegevenskwaliteit, omdat de desbetreffende minister moet zorgen voor maatregelen, waaronder regelgeving en toezichtinstrumenten, om de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen. Het is in dit verband van belang te beseffen dat de basisregistraties vooral voor gemeenten belangrijke medebewindtaken met zich meebrengen binnen het kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bijzonder aandachtspunt is dat de inzet op decentraal niveau medebepalend is voor de kwaliteit van het stelsel als geheel en dat de 'digitale eenheidsstaat' daardoor extra hoge eisen stelt op alle niveaus.

In § 3.2.1 gaan we in op de (resultaten van) onderzoeken naar de kwaliteit van gegevens in de basisregistraties. Vervolgens besteden we in § 3.2.2 aandacht aan de knelpunten in de gegevenskwaliteit.

3.2.1 Kwaliteitsonderzoeken basisregistraties

Voor de basisregistraties GBA/BRP, NHR, BAG en BRK zijn er in opdracht van de registratie- of bronhouders onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de gegevens en/of procedures. Voor de overige vier basisregistraties hebben we geen kwaliteitsonderzoeken aangetroffen.

Hierna wordt per basisregistratie een overzicht gegeven van kwaliteitsonderzoeken en de resultaten daarvan.

GBA/BRP

Het vraagstuk van (het toezicht op) de kwaliteit van de bevolkingsadministratie speelt al vanaf de introductie van de GBA in 1994. Destijds heeft de Algemene Rekenkamer (1996) geconcludeerd dat het instrumentarium dat de minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking staat om zijn eindverantwoordelijkheid voor het GBA-stelsel te kunnen dragen, lacunes vertoont. Het gaat vooral om het toezicht op de kwaliteit en de beveiliging van de GBA-gegevens en om het voldoen van de GBA-systemen aan de ontwerpeisen. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om het instrumentarium te verbeteren, hebben mede de aanzet gegeven voor een periodieke kwaliteitsaudit van de gemeentelijke systemen. Deze GBA-audits vonden ongeveer eens in de drie jaar plaats door geaccrediteerde auditinstellingen. In juli 2011 ging de vierde en laatste cyclus van GBA-audits van start. Uit een rapportage van juli 2013 over de resultaten van deze vierde cyclus GBA-audits blijkt dat van 350 van de in totaal 408 gemeenten een auditrapport is ontvangen. Van deze gemeenten kwamen er 25 (ruim 7%) in aanmerking voor een heraudit, omdat er teveel fouten aan het licht kwamen. Met de introductie van de BRP per 6 januari 2014 zijn de periodieke kwaliteitsaudits vervangen door een systeem van gemeentelijke zelfevaluaties. De periodieke audits en zelfevaluaties richten zich vooral op het voldoen aan formele voorschriften en minder op de vraag of de gegevens in de registratie overeenkomen met de realiteit, bijvoorbeeld of een ingeschrevene daadwerkelijk op het inschrijfadres woont.

De afgelopen jaren zijn in opdracht van het Ministerie van BZK verschillende onderzoeken verricht naar de kwaliteit van (de gegevens in) de GBA/BRP. Tabel 1 geeft daarvan een overzicht.

Tabel 1 Uitkomsten kwaliteitsonderzoeken GBA/BRP

GBA/BRP	Uitkomsten kwaliteitsonderzoeken
Deloitte (2011)	Onderzoek onder 52 gemeenten: • Bij 97,8% van de als bewoond geregistreerde adressen komt de feitelijke bewoning overeen met de registratie. • Van de als leegstaand geregistreerde adressen, bleek in werkelijkheid niet meer dan 77,3% leegstaand.
IDManagement Centre (2012) / Considerati	• Bij naar schatting 4 à 5 % van de adressen komt de bewoning niet overeen met de vastlegging in de GBA (maatschappelijk effect onder andere: schade van jaarlijks € 55 miljoen door studenten die ten onrechte als uitwonend zijn ingeschreven). • Per 1 januari 2011 zijn ongeveer 387.000 personen als "vertrokken onbekend waarheen" (VOW) geregistreerd. Jaarlijks komen daar circa 65.000 personen bij, van wie ongeveer de helft zich later weer meldt bij een Nederlandse gemeente (maatschappelijk effect onder andere: onvindbaarheid voor schuldeisers. De schade hierdoor schat het onderzoek op € 24 miljoen per jaar).
ICTU (2013)	Dit onderzoek refereert aan de norm die de Tweede Kamer via de motie Heijnen-Bilder in 2007 heeft geformuleerd voor de gehele GBA, namelijk 99% correct. Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van adresgegevens bij 50 gemeenten: • Landelijk bleek dat bij 95% van de adressen alle personen correct zijn geregistreerd. Dit komt erop neer dat landelijk bij ongeveer 375.000 adressen fouten voorkomen (5% van in totaal 7,5 miljoen woonadressen volgens het CBS per eind 2013). • Van de personen is 97,7% correct geregistreerd. Dit komt neer op een aantal van ruim 386.000 onjuist geregistreerde personen (2,3 % van de populatie in Nederland van ongeveer 16,8 miljoen personen volgens het CBS per eind 2013). • Meer risico op incorrecte gegevens bij onder andere briefadressen (50,6% incorrect), administratieve leegstand (45,7% incorrect) en VOW-status (13,3% incorrect).

NHR

Naar de kwaliteit van het NHR heeft TNS NIPO (2013) onderzoek gedaan.
Dit onderzoek is het meest recente externe onderzoek naar de kwaliteit van de vermeldingen in het NHR. TNS/NIPO heeft in het onderzoek de juistheid van de gegevens (handelsnaam, activiteit, bezoekadres, postadres, telefoonnummer[10]) onderzocht door middel van telefonische interviews bij een steekproef van ongeveer 1.200 inschrijvingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de vermeldingen van de handelsnaam, activiteit, bezoekadres en postadres in ongeveer 97% van de gevallen juist, dan wel aannemelijk zijn. Met 91% correcte vermeldingen volgt het telefoonnummer op enige afstand. Als de kwaliteit van de gegevens wordt beoordeeld per inschrijving, laat het rapport een minder gunstig beeld zien. Als de gegevens handelsnaam, activiteit, bezoekadres en postadres per inschrijving gezamenlijk worden beoordeeld, blijkt dat ongeveer 89% van de inschrijvingen geen onjuiste vermeldingen bevat, 10% heeft één en 1% heeft twee onjuiste vermeldingen. Dit betekent dat bij een substantieel deel, namelijk een op de negen à tien inschrijvingen, ten minste één gegeven niet juist, dan wel niet aannemelijk is.

10
Het telefoonnummer is overigens, in tegenstelling tot de overige kenmerken, geen authentiek gegeven.

1894020 02515

BAG

Op grond van de Wet BAG moet iedere Nederlandse gemeente eens in de drie jaar de BAG-administratie laten inspecteren door een geaccrediteerde, externe partij.
Het ministerie van IenM heeft samen met het BAG-Bronhouders en Afnemersoverleg (BAG-BAO) een planning opgesteld voor de periode 2012-2014. Aan het einde van kalenderjaar 2014 moeten in principe alle Nederlandse gemeenten een BAG-inspectie hebben gehad, maar door achterstanden in de planning is het niet waarschijnlijk dat eind 2014 alle gemeenten zijn onderzocht. Uit een overzicht van het Ministerie van IenM (2014) van de sinds 2012 tot maart 2014 uitgevoerde inspecties blijkt dat bij 115 van de 408 gemeenten een inspectie is uitgevoerd. De resultaten zijn in tabel 2 samengevat.

Tabel 2 Resultaten BAG-inspecties en herinspecties vanaf 2012 tot maart 2014

Inspecties / herinspecties	**Aantal**	**%**
Inspecties	115	100
• waarvan geslaagd	16	14
• waarvan niet geslaagd / nog geen herinspectie uitgevoerd	78	68
• waarvan niet geslaagd / **herinspectie** uitgevoerd	21	18
• waarvan geslaagd	5	4
• waarvan niet geslaagd	16	14

Bron: Ministerie van IenM (2014)

Uit deze resultaten blijkt dat de gemeenten veel moeite hebben om de inspectie met goed gevolg door te komen. De scores zijn vooral negatief op de onderdelen die te maken hebben met de gegevenskwaliteit (bestandscontroles en de steekproef registratie en register). De gemeenten scoren minder negatief ten aanzien van de processen en de continuïteitswaarborgen (uitwijk en back-up / herstel).

Artikel 46 van de Wet BAG legt aan de minister de verplichting op om steeds na vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De Auditdienst Rijk (ADR, 2014) heeft de opdracht ontvangen om de eerste evaluatie van de Wet BAG uit te voeren en heeft daarover eind april 2014 gerapporteerd. Het evaluatierapport van de ADR bevestigt dat de feitelijke juistheid van de gegevens in de BAG "nog niet optimaal" is. De ADR signaleert ook dat nog niet alle bestuursorganen intensief gebruik maken van de BAG, hoewel dit wettelijk wel verplicht is.

BRK

In de Kadasterwet (artikel 7u, lid 1) is vastgelegd dat eens in de drie jaar een onafhankelijke deskundige een audit moet uitvoeren op de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK. De audit moet een verklaring opleveren of is voldaan aan de normen uit het Kwaliteitshandvest van het Kadaster.
In de eerste helft van 2012 heeft Alterra (2012) in opdracht van het Kadaster een eerste externe audit uitgevoerd op de kwaliteit van de BRK. In deze audit is de controlemethodiek van het Kadaster beoordeeld; de gegevens zelf zijn volgens Alterra niet gecontroleerd. Beoordeeld is of de controlemethodiek van het Kadaster de kwaliteit van de authentieke gegevens van de BRK met voldoende zekerheid aantoont. Het gaat daarbij om objectverwijzingen, rechtsvermeldingen, rechthebbenden, subjectgegevens, kadastrale aanduidingen, kadastrale grenzen (inclusief rijksgrens, provinciegrenzen en gemeentegrenzen) en kadastrale oppervlaktes. Wat betreft de rechten,

rechthebbenden, subjectgegevens en kadastrale aanduiding is geconstateerd dat sinds de invoering van BRK controle op ingevoerde gegevens plaatsvindt. Cijfers waaruit blijkt dat alle mutaties sinds die tijd voldoen aan de norm ontbreken echter. Ook zijn er geen cijfers bekend over de kwaliteit van de gegevens vóór de invoering van de Automatische Kadastrale Registratie (AKR) en het is niet duidelijk wat de resultaten van de controles bij de invoering van AKR zijn geweest. Het Kadaster kan onvoldoende aantonen wat de kwaliteit is van de volledige sets gegevens over rechten, rechthebbenden en subjectgegevens in de AKR. De systematiek die het kadaster hanteert zorgt ervoor dat kadastrale aanduidingen niet dubbel kunnen voorkomen, maar omwisselingen van kadastrale aanduidingen waarbij perceel 1 de aanduiding van perceel 2 heeft gekregen en omgekeerd zijn wel mogelijk. Enkele bevindingen van het kwaliteitsonderzoek zijn in tabel 3 samengevat.

Tabel 3 Bevindingen kwaliteitsonderzoek Kadaster (BRK)

Gegeven	Score	Oordeel
Objectverwijzingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,82% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Rechtsvermeldingen	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,61% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Rechthebbenden	Mutaties 2008 t/m 2011: 98,91% juist. Overige gegevens: onbekend.	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen niet aan de norm.
Subjectgegevens	Mutaties 2008 t/m 2011: 99,87% juist. Overige gegevens: onbekend	Mutaties 2008 t/m 2011 voldoen aan de norm.
Kadastrale oppervlakte	In 2008 voldeed 93,55% aan de norm. Mutaties 2011: 99% juist. Mutaties 1e kwartaal 2012: 98% juist.	In 2008 is niet voldaan aan de norm. Mutaties in 2011 en het 1e kwartaal van 2012 voldoen wel aan de norm.

Bron: Alterra (2012)

Alterra constateert dat met de huidige controlemethodiek de kwaliteit van kadastrale grenzen onvoldoende kan worden aangetoond.

3.2.2 Knelpunten gegevenskwaliteit

Als het gaat om de gegevenskwaliteit komen uit de in § 3.2.1 genoemde onderzoeken naar de basisregistraties en uit ons onderzoek de volgende knelpunten naar voren:

- gebrek aan eenduidigheid definities/begrippen;
- afhankelijkheid van opgave door geregistreerden;
- gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen;
- gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek;
- beperkt gebruik basisregistraties;
- gebreken in audits, evaluaties en toezicht.

Hierna geven we per knelpunt een toelichting.

Gebrek aan eenduidigheid definities / begrippen

De definities en de betekenissen van gegevens binnen (het stelsel van) de basisregistraties zijn niet altijd eenduidig en onderling afgestemd. Een bekend voorbeeld is het adresbegrip.[11] Dit kan onder andere leiden tot inconsistenties en complicaties bij het voorkomen en bestrijden van fraude. Zo is bijvoorbeeld voor het recht op huurtoeslag het adres volgens de BRP/GBA bepalend, maar voor de belastingheffing kan de Belastingdienst meer factoren in de beschouwing betrekken bij de bepaling wat het adres is van een belastingplichtige.

11 Andere voorbeelden zijn de begrippen ingezetene, vestiging en inkomen.

1894020 02515

Veel overheidsregelingen, bijvoorbeeld op het terrein van belastingen, toeslagen, uitkeringen en (lokale) heffingen, zijn afhankelijk gesteld van het al dan niet vormen van een huishouding. De inschrijving van personen op één adres is voor sommige regelingen bepalend voor het vormen van een huishouding, maar bij andere regelingen is dat niet het geval en worden andere of aanvullende criteria aangelegd. In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 hebben we ook op dit knelpunt gewezen, in het kader van de kwaliteit van contra-informatie voor de toeslagen bij de Belastingdienst.

Deze inventarisatie laat zien dat er belangrijke semantische diversiteit in adresbegrippen bestaat binnen en tussen organisaties, waardoor procesaanpassingen of zelfs juridische aanpassingen nodig zijn om een groei in hergebruik van adresinformatie te kunnen bereiken.

Op het gebrek aan eenduidigheid van definities en begrippen komen we in § 4.3.3 terug.

Afhankelijkheid van opgave door geregistreerden
Voor de kwaliteit van de basisregistraties is de overheid voor een belangrijk deel afhankelijk van een juiste opgave door de geregistreerde. Zo is het voor de overheid bijvoorbeeld moeilijk om vast te stellen dat een persoon uitgeschreven zou moeten worden vanwege langdurig verblijf elders, als familieleden op het 'oude' adres ingeschreven blijven en ervoor zorgen dat eventuele administratieve verplichtingen worden nagekomen.

Gebrekkige toepassing/werking van terugmeldvoorzieningen
Om de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties te bevorderen, bestaan er voor bestuursorganen onder andere regelingen voor het 'terugmelden' van (vermoedelijke) onjuistheden aan de bronhouder van een basisregistratie. Deze bronhouder kan de desbetreffende gegevens dan 'in onderzoek' plaatsen en na onderzoek zo nodig tot correctie overgaan.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er problemen bestaan bij het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo signaleert een onderzoek van Deloitte/Zenc (2011) dat een groot deel van de afnemers en bijna alle gemeenten zijn aangesloten op de terugmeldvoorziening voor de GBA, maar dat het gebruik ervan beperkt is. Naast het onderzoek van Deloitte/Zenc, hebben ook onderzoeken van IDMC/Considerati (2012) en ICTU (2013) gewezen op problemen bij (de behandeling van) terugmeldingen van (mogelijke) onjuistheden in de GBA.

De Inspectie SZW (2012) heeft onderzoek gedaan naar de bijdrage van terugmeldingen en correctieverzoeken binnen het SUWI-domein[12] aan de kwaliteit van gegevens. Uit het onderzoek is gebleken dat terugmeldingen en correctieverzoeken weinig worden gebruikt. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat gemeenten, UWV en SVB zich richten op de kwaliteit van verzamelde gegevens voor de eigen wettelijke taak, maar dat het belang van een stelselbrede borging van de kwaliteit van gegevens op de achtergrond staat.

Ook bij andere basisregistraties dan de GBA/BRP spelen er problemen rond het terugmelden van (mogelijke) onjuistheden. Zo blijkt uit de resultaten van een onderzoek van Statisfact (2013) dat geconstateerde onjuistheden in de BAG niet altijd worden

12
SUWI: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

teruggemeld. Onbekendheid met de procedure en tijdgebrek worden als redenen aangevoerd om niet terug te melden. Het beeld dat bij verschillende basisregistraties het terugmelden gebrekkig functioneert, wordt ook bevestigd door een onderzoek van PBLQ/Zenc (2013).

Bij de interviews in het kader van ons onderzoek is er tot slot op gewezen dat terugmeldingen soms een beperkte waarde hebben voor de bronhouder en de afnemers. Terugmeldingen leveren bijvoorbeeld informatie op dat een bepaalde persoon ergens niet (meer) woont, maar in veel gevallen ontbreken dan gegevens over het nieuwe woonadres van deze persoon. Er is in die gevallen nader onderzoek nodig en eventueel zal VOW-uitschrijving moeten volgen.

Gebrekkige controle op gegevensmutaties en adresonderzoek

Gebreken in de controle van brondocumenten en/of adresonderzoeken hebben een nadelige invloed op de kwaliteit van de basisregistraties.
Op dit punt constateert het onderzoek van IDMC/Considerati (2012) tussen gemeenten een grote diversiteit in aanpak en prioriteit in de bijhouding van de GBA. Dit heeft onder meer betrekking op:

- de alertheid bij nieuwe inschrijvingen en verhuizingen, door gebruik te maken van reeds bekende informatie over een adres en ondersteuning met risicoprofielen;
- de criteria bij de beoordeling van de hardheid en bruikbaarheid van een signaal of melding;
- de 'snelheid' waarmee gemeenten een zoekgeraakte persoon de VOW-status geven;
- de capaciteit die beschikbaar is (gesteld) om administratief adresonderzoek en huisbezoek uit te voeren en de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd;
- de mate waarin binnen- en buitengemeentelijk wordt samengewerkt.

Ook het in § 3.2.1 genoemde onderzoek van ICTU (2013) laat zien dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn en de beschikbare capaciteit bij gemeenten voor adresonderzoek beperkt is.

De invloed van gebrekkige controle op gegevensmutaties beperkt zich overigens niet alleen tot adresgegevens. Zo zijn voorbeelden bekend van onjuiste geboorteaangiften van tweelingen. Verder hebben we voorbeelden gezien dat er onvoldoende controle is op de consistentie van gegevens over 'gerelateerden' (ouders, kinderen).

"Verloren zoon"

Een vader in Bussum heeft uit belangstelling eens bekeken welke gegevens allemaal beschikbaar waren over hem op 'mijnoverheid.nl'. Tot zijn verbazing bleek bij zijn persoonsgegevens wel zijn jongste zoon vermeld, maar niet zijn andere zoon. Toen deze laatste zoon via mijnoverheid.nl zijn gegevens raadpleegde, bleken de gegevens over zijn vader wel correct geregistreerd te zijn. Kortom: de zoon had wel een vader, maar de vader had geen (oudste) zoon. Na overleg met het gemeentehuis, is de zaak rechtgezet. Daarvoor moest de vader persoonlijk aan het loket verschijnen met identificatiepapieren. Vervolgens kwam de moeder op het idee om ook maar eens haar gegevens te controleren. Ook bij haar bleek de oudste zoon niet geregistreerd te staan, maar zij was bij de oudste zoon wel als zijn moeder geregistreerd. De moeder moest zich ook persoonlijk melden bij het gemeenteloket met identiteitspapieren om deze fout te laten corrigeren. Kortom: na twee correcties is de registratie nu weer kloppend, althans voor deze familie.
Bron: melding particulier

Beperkt gebruik basisregistraties

Om het gebruik en daarmee ook de kwaliteit van de basisregistraties te bevorderen zijn er wettelijke verplichtingen om gegevens aan de basisregistraties te ontlenen en niet onnodig naar gegevens te vragen waarover de overheid al beschikt. De Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen (WEU) regelt dat bijvoorbeeld voor de organisaties in de keten werk/inkomen. Uit onderzoek dat in opdracht van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB), cluster Stelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT, 2013) is uitgevoerd, blijkt echter dat nog steeds in een kwart van de gevallen onnodig gegevens worden opgevraagd.

Gebreken in audits, evaluaties en toezicht

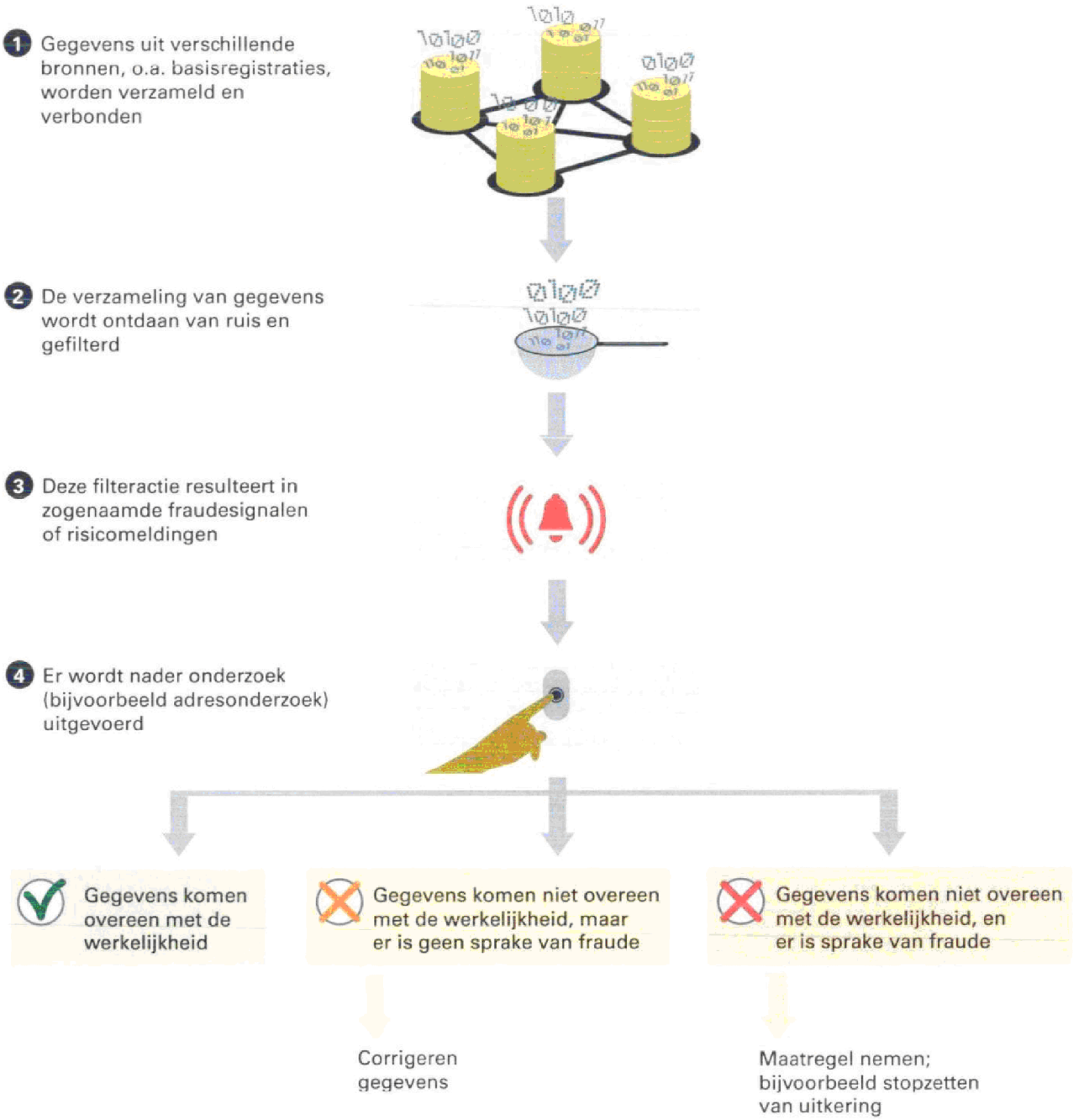
De instrumenten die ingezet worden voor de toetsing van de kwaliteit van de basisregistraties hebben beperkingen. Zo richten deze instrumenten zich vooral op de formele juistheid van de registratie (het voldoen aan regelgeving en conventies) en minder op de materiële juistheid (de overeenstemming met werkelijkheid). Een voorbeeld daarvan is de BRK, waarbij de juistheid van de registratie wordt afgemeten aan de overeenstemming met de relevante notariële akten en niet aan de realiteit. Daardoor kan het voorkomen dat personen die volgens de GBA zijn overleden, (nog) als rechthebbende zijn vermeld in de BRK. Het Kadaster werkt de BRK namelijk pas bij als een verklaring van erfrecht van een notaris wordt ontvangen. Volgens Kolkman (2012) ging het in 2010 om ruim 251.000 percelen waarbij een overleden persoon in de BRK (nog) als rechthebbende vermeld stond.

Een beperking van de kwaliteitsinstrumenten is ook dat ze zich beperken tot de gegevens in de desbetreffende basisregistratie en daarbij de consistentie tussen basisregistraties grotendeels buiten beschouwing laten. Pas recent is hier enige aandacht voor gekomen in een notitie van de Stuurgroep Werkend Stelsel van de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2014). Deze notitie beschrijft een verdere uitbreiding van de kwaliteitsmeting binnen het stelsel, waarbij het de bedoeling is de consistentie tussen verschillende basisregistraties (GBA, BAG, NHR en WOZ) te beoordelen.

3.3 Inzet basisregistraties voor fraudebestrijding

Basisregistraties kunnen voor de bestrijding van fraude worden ingezet door de gegevens in basisregistraties te koppelen en te vergelijken met gegevens in andere (basis)registraties (zie figuur 3).

Figuur 3 Fraudebestrijding via gegevenskoppelingen en -analyses



Door de koppeling en vergelijking van gegevens kunnen inconsistenties aan het licht komen, die aanwijzingen opleveren van fraude. Bij nader onderzoek kunnen vervolgens bewijzen voor fraude worden gevonden, op basis waarvan repressief ingrijpen mogelijk is.

Deze vorm van fraudebestrijding kan uiteraard ook een preventief effect hebben door een afschrikkende werking op potentiële fraudeurs. In deze paragraaf gaan we dieper in op de mogelijkheden om fraude te bestrijden via het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties.

1894020 02515

3.3.1 Voorbeelden van de inzet van gegevenskoppelingen en -analyse

Binnen de overheid bestaan er verschillende initiatieven om met behulp van gegevenskoppelingen en -analyses fraude te voorkomen en te bestrijden. De betrokken instanties gebruiken daarbij gegevens uit de basisregistraties, maar vrijwel altijd aangevuld met gegevens uit andere bronnen. Deze gegevens kunnen afkomstig zijn uit andere (overheids)administraties en/of uit openbare bronnen. Hierna geven we enkele voorbeelden van dergelijke initiatieven.

Tabel 4 Overzicht initiatieven gegevenskoppelingen en -analyses

Initiatief	Toelichting
Systeem Risico Indicatie (SyRI)	SyRI is een instrument waarmee gegevens kunnen worden gekoppeld ter voorkoming en bestrijding van fraude op het terrein van de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude en het niet naleven van arbeidswetten. SyRI is wettelijk verankerd in de gewijzigde wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (2013). Deze wijziging is ingegaan per 1 januari 2014. SyRI gebruikt onder andere gegevens uit basisregistraties, zoals adresgegevens uit de BRP/GBA of kentekengegevens uit de BRV, maar ook gegevens uit andere databases of administraties. SyRI werkt met gepseudonimiseerde* gegevens, waardoor de gegevens niet direct herleidbaar zijn tot personen. Het is de bedoeling dat SyRI indicaties van fraude oplevert. Aan de hand van deze indicaties moet vervolgens nog een arbeidsintensief onderzoekstraject worden doorlopen om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van fraude. Er zijn (nog) geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de opbrengsten en kosten van SyRI.
Project Schoon Schip	In 2012 en 2013 hebben de Gemeente Amsterdam (2013), het UWV, de Belastingdienst en de SVB samengewerkt in het Project Schoon Schip. In het kader van dit project zijn de gegevens van personen met een Amsterdams adres in de polisadministratie van het UWV vergeleken met hun GBA-gegevens. Dit leverde in totaal 58.000 verschillen op; 2.000 daarvan zijn nader onderzocht. Tabel 4.1 geeft een beeld van de via het project Schoon Schip opgespoorde fraudegevallen.**

Tabel 4.1 **Resultaten project Schoon Schip**

Ketenpartner	Aantal dossiers geselecteerd	Aantal fraudegevallen	
Gemeenten Amsterdam - Dienst Werk en Inkomen	17	10	(uitkering stopgezet)
Gemeente Amsterdam - Dienst Wonen, Zorg en Samenleven	25	5	(woonfraude)
SVB	23	0	

Bron: Amsterdam (2013)

Het project Schoon Schip heeft in totaal 7.348 uren gekost, exclusief de inzet van het UWV en de Stichting Inlichtingenbureau. Er zijn geen exacte financiële resultaten bekend van dit project, maar de projectleider heeft ons laten weten dat de baten van het project in financiële termen lager zijn dan de kosten.

Het project heeft de betrokken partijen wel veel inzichten opgeleverd om tot een effectieve inzet te komen van bestandsvergelijkingen op basis van basisregistraties. Zo is naar voren gekomen dat de gebruikte bestanden 'ruis' bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van schrijffouten, waardoor filtering moest plaatsvinden om bruikbare signalen te verkrijgen. Verder moesten de resultaten van de bestandsanalyse worden aangevuld met fraudesignalen op basis van gegevens over uitkeringen, toeslagen en de huur van een sociale huurwoning. Het project heeft aangetoond dat het noodzakelijk is dat professionals uiteindelijk afwegen of er sprake is van een bruikbare fraudeindicatie en of nader onderzoek gerechtvaardigd is.

* Pseudonimiseren houdt in dat de identificerende gegevens op een omkeerbare manier worden versleuteld, zodat na analyse een relatie met de oorspronkelijke gegevens te leggen is.

** Het is denkbaar dat er aanvullend op deze tabel nog (indicaties van) fraudes met huur- en kindertoeslag zijn, maar aantallen daarvan zijn niet bekend.

Initiatief	Toelichting
Waterproof	Eind 2005 hebben gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe het project "Waterproof" uitgevoerd, in samenwerking met de SVB en de Belastingdienst. In het kader van dit project zijn alle uitkeringsgerechtigden (AOW en bijstand) in deze gemeenten gecontroleerd op fraude aan de hand van gegevens over hun waterverbruik en de watervervuilingsheffing. Volgens het persbericht van de gemeente Groningen (2007) bedroeg de totale financiële opbrengst voor de overheid in ieder geval € 7.688.163. Deze opbrengst is onder andere opgebouwd uit het beëindigen van 93 bijstandsuitkeringen door gemeenten, het beëindigen van 8 uitkeringen door de SVB en het terugvorderen van 303 ten onrechte verleende kortingen en toeslagen door de Belastingdienst. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, 2007) heeft een onderzoek naar dit project uitgevoerd en geconcludeerd dat de bestandskoppeling onrechtmatig was. Er zijn namelijk persoonsgegevens van waterbedrijven en waterschappen opgevraagd en gekoppeld aan de administraties van gemeenten, Belastingdienst en SVB, terwijl daar geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude dan wel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag. De Rechtbank Utrecht (2008) heeft echter op 9 juni 2008 geoordeeld dat een bestandskoppeling in het kader van het project Waterproof 'niet ontoelaatbaar moet worden geacht'.
Kadastercheck	In een rapport van de Inspectie SZW (2012a) is melding gemaakt van een project in de gemeente Groningen waarbij gegevens uit basisregistraties van het Kadaster zijn gekoppeld aan gegevens van het uitkeringsbestand Wet Werk en Bijstand (WWB). Dit project vond plaats in 2006 en had tot doel vermogensfraude op te sporen door te verifiëren of burgers met een bijstandsuitkering ook vastgoed bezaten. Bij 4% van het klantenbestand WWB bleek sprake van samenloop met de gegevens uit het kadaster. Bij 25% van deze signalen was op enigerlei wijze sprake van onvolkomenheden of fraude. In 2010 heeft het Groningse project opvolging gekregen door een project van de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's) Noord, Overijssel en Gelderland/Flevoland. Voor dit project zijn de gegevens van 119.000 WWB'ers uit 130 gemeenten gekoppeld. Hierbij zijn in totaal 7.383 gevallen van samenloop gevonden, die betrekking hadden op 3.800 unieke personen. Dat is 3% van het gekoppelde WWB bestand. De samenloopgevallen zijn voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Van 58 gemeenten is terugkoppeling ontvangen over 181 samenloopsignalen. Bij 117 van de 181 gevallen was sprake van een of andere vorm van onrechtmatigheid en 10 uitkeringen zijn beëindigd. De Inspectie SZW (2012a) heeft aangegeven dat niet duidelijk is wat de oorzaak is van de beperkte terugkoppeling.
GBA en DigiD	De minister van VenJ (2013) heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat gegevens uit de GBA vergeleken zijn met gegevens over actief DigiD-gebruik en signalen van mogelijke fraude in de keten. Dat heeft in 6.000 gevallen geleid tot vermoedens van fraude en tot het uiteindelijk actief afsluiten van 500 DigiD's.
Digitaal Klantdossier	Het Digitaal Klantdossier (DKD) is een applicatie die gemeenten (sociale zaken en sociale diensten), SVB en UWV op structurele basis inzetten. DKD draait via de applicatie Suwinet-Inkijk op het elektronische Suwinet* en geeft direct toegang tot belangrijke klantgegevens. De applicatie wordt onder andere ingezet bij de beoordeling van een aanvraag voor een uitkering. Op basis van de invoer van een BSN-nummer worden gekoppelde gegevens van de burger getoond. Deze gegevens zijn onder andere afkomstig uit de BRP/GBA, BRV, NHR en BRK. Vanaf 1 juli 2013 zijn, naar aanleiding van de ervaringen van het project Schoon Schip, ook de gegevens uit de polisadministratie van het UWV (in de toekomst BLAU) aan Suwinet Inkijk toegevoegd.
Kamer van Koophandel	De Kamer van Koophandel (KvK) analyseert op structurele basis of er zich opvallende ontwikkelingen voordoen bij de bedrijven die in het NHR staan ingeschreven, bijvoorbeeld of er veel directiewisselingen zijn. De KvK geeft deze risicosignalen door aan de Belastingdienst en Dienst Justis. Zij kunnen op basis hiervan beslissen om nader onderzoek uit te voeren.

* Suwinet is de voorziening waarmee de UWV, de SVB en gemeentelijke sociale diensten gegevens met elkaar uitwisselen.

<table>
<tr><th>Initiatief</th><th>Toelichting</th></tr>
<tr><td>UWV en SVB</td><td>De Inspectie SZW (2012a) beschrijft enkele bestandskoppelingen die UWV en SVB toepassen. Het UWV maakt gebruik van een structurele koppeling tussen de eigen gegevens over uitkeringen en de gegevens van de Belastingdienst. De SVB beschikt over een structurele koppeling met de BRP/GBA, de Polisadministratie van het UWV en de Belastingdienst. De koppeling met de BRP/GBA maakt het mogelijk om signalen van adres- en samenlevingsfraude op te sporen. De koppeling met de Polisadministratie en de gegevens van de Belastingdienst ondersteunen het opsporen van inkomens- en vermogensfraude bij inkomensafhankelijke regelingen.
Tabel 4.2 geeft een overzicht van de resultaten van de structurele gegevenskoppeling tussen BRP/GBA en SVB.

Tabel 4.2 Resultaten structurele gegevenskoppeling met basisregistraties
<table>
<tr><td>Koppeling</td><td>SVB - BRP/GBA</td></tr>
<tr><td>Aantal signalen/ onderzoeken</td><td>2009: 6.239 (alleen eerste helft 2009)
2010: 10.492</td></tr>
<tr><td>Resultaten</td><td>AOW: 1.445 sancties, 641 terugvorderingen (€ 1.871.902)
ANW: 153 sancties, 86 terugvorderingen (€ 284.673)
AIO: 17 sancties, 10 terugvorderingen (€ 9.367)</td></tr>
</table>
Bron: Inspectie SZW (2012a)

Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat de resultaten niet volledig zijn toe te schrijven aan de koppeling van bestanden. De resultaten komen ook voort uit de toepassing van steekproeven en andere signalen.</td></tr>
<tr><td>DUO</td><td>Omdat de studiefinanciering afhankelijk is van adresgegevens, voert DUO sinds 2010 op basis van risicoprofielen huisbezoeken uit om de feitelijke woonplaats van uitwonende studenten te controleren. Bij constatering dat een student niet woont op het door het in de BRP/GBA geregistreerde adres zet DUO de uitwonende toelage om in een toelage voor thuiswonende studenten en legt een boete op. In 2012 zijn afgerond 3500 huisbezoeken uitgevoerd. In circa 50% van de gevallen heeft DUO misbruik geconstateerd. Van dit aantal dient circa de helft een bezwaarschrift in.</td></tr>
</table>

3.3.2 Knelpunten bij koppeling van gegevens

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek komt naar voren dat (koppelingen van) basisregistraties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de fraudebestrijding, maar dat nog lang niet alle mogelijkheden hiervan worden benut. De volgende knelpunten zijn mogelijke verklaringen voor het (nog) niet volledig benutten van de potentie van basisregistraties ten behoeve van fraudebestrijding:

- ontbreken overkoepelende benadering;
- restricties door privacyaspecten;
- bestandskoppeling is bewerkelijk proces.

Op deze knelpunten geven we hierna een toelichting.

Ontbreken overkoepelende benadering

Binnen het plan van aanpak fraudebestrijding van de Rijksoverheid (Ministerie van VenJ, 2013) hebben basisregistraties een plaats gekregen, maar het gaat vooral om afzonderlijke initiatieven die min of meer los van elkaar staan. Een overkoepelende benadering voor de inzet van basisregistraties is er niet. De fragmentarische aanpak maakt het ook lastig om te leren van praktische ervaringen ten aanzien van de inzet van gegevens uit de basisregistraties bij fraudebestrijding.

Restricties door privacyaspecten

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek komt naar voren dat privacyaspecten soms als belemmering worden ervaren voor het (uitgebreider) toepassen van gegevenskoppelingen en -analyses. Het combineren van gegevens uit basisregistraties ten behoeve van de fraudebestrijding roept vraagstukken op over de grenzen aan de (bescherming van de) privacy. Het gaat hierbij volgens het CBP (2006) om het evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van de privacy van burgers. In de privacywetgeving zijn daarom principes, zoals doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid opgenomen om te waarborgen dat overheidsorganisaties afwegen of een (voorgenomen) bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden. Bij het criterium van doelbinding speelt een rol dat de gegevens uit de basisregistraties niet met het primaire doel zijn verzameld om fraude te bestrijden, bijvoorbeeld via gegevenskoppelingen. Als er concrete verdenkingen van fraude zijn, vormt de privacybescherming van de verdachte bij opsporingsonderzoek minder een obstakel. Buiten het kader van de opsporing kan aan privacybezwaren tegemoet worden gekomen door gegevens gepseudonimiseerd te koppelen. Daarbij speelt verder nog een rol dat bij gegevenskoppelingen en -analyses ook signalen naar boven komen over onschuldige burgers waar geen fraude aan de orde is (zogenaamde *false positives*). De overheid zal hier dus voorzichtig en zorgvuldig moeten opereren, om schadelijke neveneffecten te vermijden.

In de praktijk bestaan er onduidelijkheden over de grenzen die uit oogpunt van de privacy in acht genomen moeten worden bij het koppelen en analyseren van gegevens uit de basisregistraties. Dit blijkt onder andere uit het eerdergenoemde rapport van het CBP over het project Waterproof en het latere oordeel van de rechtbank daarover. Ook nemen we waar dat organisaties geautomatiseerde bestandskoppelingen vermijden en een alternatieve manier zoeken voor het delen van mogelijke fraudesignalen. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarin professionals van ketenpartijen mondeling risicosignalen delen.

Bestandskoppeling is bewerkelijk proces

Uit experimenten met bestandskoppelingen, zoals bij het project Schoon schip (zie tabel 4), blijkt dat er meerdere bewerkingsslagen of verrijkingen noodzakelijk zijn om tot bruikbare fraudesignalen te komen. Deze aanvullende werkzaamheden zijn nodig omdat in de brongegevens 'ruis' aanwezig is. Niet alle gegevens die 'verwondering' oproepen wijzen ook daadwerkelijk op fraudegevallen. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, die deels verband houden met de kwaliteit van de gegevens (zie ook § 3.2). Dit betreft onder andere de actualiteit van de gegevens en afwijkende gegevensdefinities en grondslagen.

De bewerkelijkheid van gegevenskoppelingen en -analyses vloeit voor een ander deel voort uit het arbeidsintensieve nadere onderzoek van de signalen die uit de analyse naar voren zijn gekomen. Dit betreft bijvoorbeeld adresonderzoek, waarbij ter plaatse moet worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van fraude. De Inspectie SZW (2012a) concludeert dat gemeenten signalen die voortkomen uit bestandskoppelingen niet of te laat oppakken. Ook constateert de inspectie dat organisaties zeer verschillend omgaan met de afhandeling van signalen.

1894020 02515

3.4 Aanpak van knelpunten

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek blijkt dat verschillende betrokkenen bij de basisregistraties de knelpunten rond de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding onderkennen. In de afgelopen jaren zijn ook enkele initiatieven ontplooid om de kwaliteit op een hoger niveau te brengen. Zo heeft het Ministerie van BZK verschillende circulaires uitgebracht om te helpen bij adresonderzoek en de omgang met briefadressen en terugmeldingen (criteria voor 'gerede twijfel').
De kwaliteitsonderzoeken die in § 3.2.1 zijn behandeld, laten zien dat de kwaliteit van (de gegevens in) de basisregistraties nog lacunes vertoont. Daarom bevatten verschillende onderzoeksrapporten ook aanbevelingen om de gegevenskwaliteit te verbeteren.
Onduidelijk is in hoeverre gemeenten de circulaires van BZK en de aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten in praktijk brengen.

De fraude met toeslagen die in 2013 in het nieuws kwam[13], heeft nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de betekenis van de basisregistraties voor een effectieve bestrijding van fraude. Het thema van de gegevenskwaliteit van de basisregistraties is opnieuw op de agenda geplaatst en er is ook meer aandacht gekomen voor fraudebestrijding via de koppeling en analyse van gegevens in de (basis)registraties. De minister van VenJ (2013) heeft aangekondigd dat hij in 2014 in kaart wil brengen aan welke specifieke gegevensuitwisseling behoefte is en daarvoor zo nodig wettelijke maatregelen te willen treffen. Daartoe laat hij een verkenning uitvoeren naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het bredere terrein van fraudebestrijding, in plaats van de noodzakelijke maar steeds afzonderlijke wijzigingen van specifieke wetten.
Met het oog op de fraudebestrijding zijn in 2013 al enkele wetswijzigingen tot stand gekomen, waarin onder andere de mogelijkheden voor het gebruik en de uitwisseling van gegevens zijn verruimd.

- *Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens.* Met deze wetswijziging is onder andere een basis gelegd voor de toepassing van het instrument SyRI ten behoeve van de koppeling van gegevens op het terrein van onder andere sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen en belastingen.
- *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit).* In deze wetswijziging is onder andere bepaald dat de Belastingdienst de uitbetaling van toeslagen kan stopzetten of aanpassen, als er gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt.[14]

De minister van VenJ (2013) heeft in december 2013 een Rijksbrede aanpak van fraude gepresenteerd. Volgens deze aanpak dienen uitvoeringsdiensten fraude te kunnen signaleren en op te sporen, onder andere door (her)gebruik van de gegevens uit de basisregistraties in de verschillende ketens en domeinen. De aanpak noemt als voorbeeld de samenwerking van gemeenten met het Kadaster door bij de aanvraag van uitkeringen te controleren welk vastgoed de persoon op naam heeft. Daarnaast zou de BAG waardevolle mogelijkheden bieden bij het uitvoeren van logische controles. Als voorbeeld wordt genoemd dat gemeenten bij inschrijving op een adres een eventueel disproportionele verhouding kunnen signaleren tussen het aantal bewoners en de oppervlakte van een pand.

13
Uitzending van KRO Brandpunt van 21 april 2013 over fraude met toeslagen door Bulgaren.

14
Overigens kunnen ook gegevens over medebewoning op een adres voor de Belastingdienst aanleiding zijn de uitbetaling van toeslagen stop te zetten of aan te passen.

Binnen de Rijksbrede fraudeaanpak heeft de verbetering van de kwaliteit van de GBA nadrukkelijk aandacht gekregen. De minister van VenJ verwijst in dit verband naar een brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën (2013) hierover. Er zou onder andere meer samenwerking zijn in de keten van afnemers van de GBA om verdachte patronen van in- en uitschrijvingen te kunnen herkennen. Er zijn risicoprofielen ontwikkeld om te gebruiken bij 6.000 extra huisbezoeken voor adrescontrole door gemeenten. Volgens de brief is er sprake van een sterke verhoging van het aantal adressen dat in onderzoek is gezet.

De Rijksbrede fraudeaanpak noemt ook de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI), waarin Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, Gemeenten, SVB, Politie en Openbaar Ministerie samenwerken. Adresfraude is één van de thema's waar de LSI zich in 2014 op richt. Het vaststellen van adresfraude kan leiden tot correcties van heffingen van (gemeentelijke) belastingen en van verleende toeslagen, uitkeringen en studiefinanciering. De samenwerking krijgt projectmatig vorm in zogenaamde interventieteams. Deze teams pakken adresfraude aan door kennis en informatie met elkaar te delen en samen op te trekken bij daadwerkelijk in te stellen (fysieke) controles. Daarnaast werken een aantal grote gemeenten met de Belastingdienst samen om zogenoemde risicoadressen uit te wisselen. Het gaat hierbij om adressen met vermoedelijk onjuist geregistreerde bewoning, opvallende huishoudensamenstellingen of waar opvallende geldstromen naar toe gaan.

Om fraude tegen te gaan zullen uitbetalingen van uitkeringen van het UWV of toeslagen van de Belastingdienst aan personen met een VOW-status stopgezet kunnen worden. Dit is gebaseerd op een wijziging van de Wet SUWI per 1 januari 2014 en de eerdergenoemde Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Met het invoeren van de Wet brp is verder de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen als burgers in gebreke blijven of opzettelijk verkeerde gegevens registreren.

De Rijksbrede fraudeaanpak bevat nauwelijks maatregelen om af te dwingen dat gemeenten of andere bronhouders bij de basisregistraties hun aandeel leveren in de bevordering van de gegevenskwaliteit en fraudebestrijding. In de aanpak is vermeld dat gemeenten waarover signalen bestaan dat zij hun processen onvoldoende op orde hebben, door het Ministerie van BZK actief begeleid zullen worden totdat de processen op orde zijn.

3.5 Aanbevelingen

Met het oog op de verbetering van de gegevenskwaliteit, onder andere ten behoeve van de fraudebestrijding, bevelen we de minister van BZK en de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties het volgende aan.

- Handhaaf de naleving van het verplicht (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties.
- Bevorder het terugmelden van vermoedelijke onjuistheden in de basisregistraties door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren en toe te zien op de toepassing daarvan.
- Hanteer minimumstandaarden voor invoer-/mutatiecontroles en (adres)onderzoek.
- Verbeter en harmoniseer toezichtinstrumenten en kwaliteitsaudits met meer aandacht voor de samenhang binnen het stelsel.

Om de inzet van basisregistraties voor fraudebestrijding via koppeling en analyse van gegevens te bevorderen doen we de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel een overkoepelende benadering voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses, waarbij de toegevoegde waarde van deze inzet wordt afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen.
- Coördineer experimenten met gegevenskoppelingen/-analyses en evalueer de daaruit te trekken lessen alvorens instrumenten breed uit te rollen; betrek (het voorkomen van) schadelijke neveneffecten van fraudebestrijding, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen, nadrukkelijk in de overwegingen.

4 Sturing en beheersing (stelsel van) basisregistraties

4.1 Conclusies *governance*

De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties laat verschillende knelpunten zien. Er is sprake van verkokering en te weinig regie op de samenhang binnen het stelsel. Het stelsel van basisregistraties is complex en het aantal stakeholders is groot. De veelheid aan belangen maakt het lastig om samenhang te creëren en om slagvaardig en effectief te opereren. De minister van BZK heeft een coördinerende rol, maar die is niet verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister is daardoor beperkt. Er zijn in verschillende adviesrapporten voorstellen voor versterking van de *governance* gedaan, maar nog onduidelijk is of en hoe die geïmplementeerd zullen worden.

Wat betreft de inhoudelijke samenhang van het stelsel concluderen we dat de afbakening van het stelsel, mede door de wordingsgeschiedenis ervan, enigszins willekeurig is. De bijdrage van de 'stelselvoorzieningen', die zijn bedoeld om de gegevensuitwisseling tussen de basisregistraties te bevorderen, is vooralsnog beperkt. De harmonisatie van gegevensdefinities en begrippen (ook in wet- en regelgeving) krijgt nog weinig gerichte aandacht. Dit heeft onder andere een negatieve invloed op de mogelijkheden van fraudebestrijding en op de efficiency van de basisregistraties.

Op het punt van de financiering van de basisregistraties concluderen we dat een helder inzicht in de kosten en baten ontbreekt. Bovendien zijn de kosten en baten van de basisregistraties niet evenwichtig over de verschillende stakeholders verdeeld. Dit vormt een hindernis voor de verdere ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Het hanteren van tarieven voor het afnemen van gegevens uit de basisregistraties, werpt drempels op voor het (her)gebruik van deze gegevens. Ook worden daardoor de mogelijkheden beperkt om gegevens uit basisregistraties als open data ter beschikking te stellen. De wijze van financiering van de basisregistraties is de afgelopen jaren veelvuldig in discussie geweest, maar er zijn nog geen concrete besluiten genomen over de inrichting van een eenduidig financieringsmodel.

4.2 Regie en doorzettingsmacht

Voor de effectiviteit en kwaliteit van de basisregistraties is de governancestructuur voor het stelsel van basisregistraties van groot belang. In deze paragraaf zullen we achtereenvolgens ingaan op de huidige governancestructuur van het stelsel, op de gesignaleerde knelpunten en op de aanpak daarvan.

4.2.1 Huidige governancestructuur

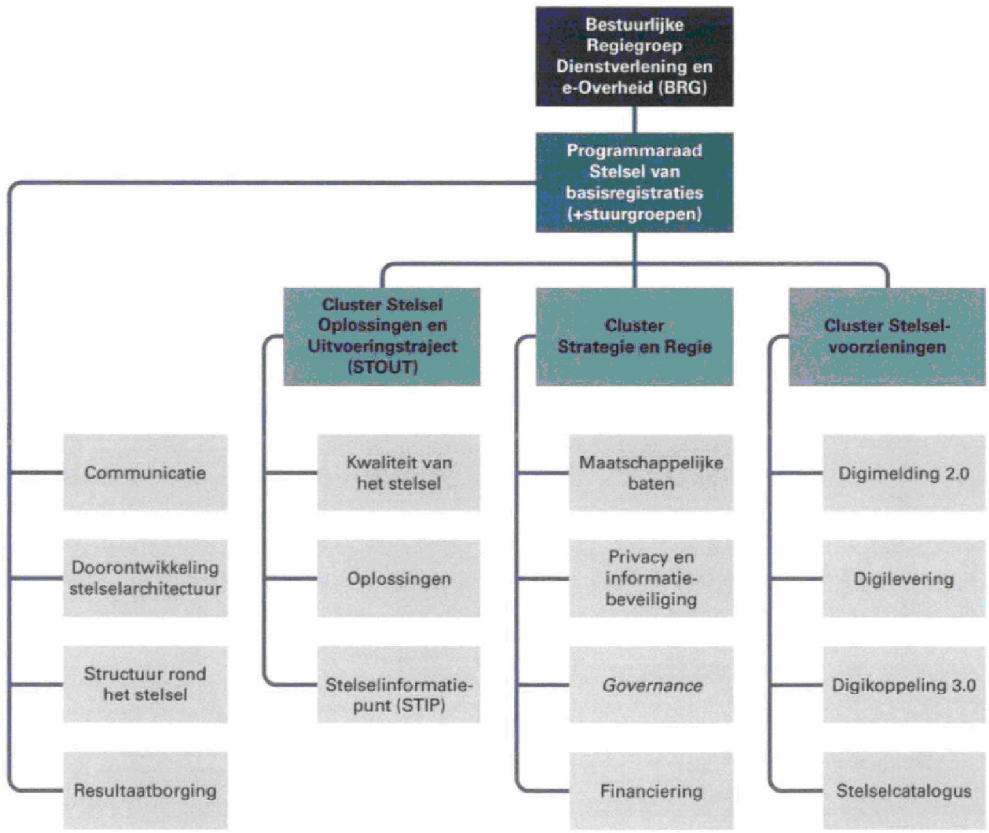
Volgens de Visie op het stelsel van basisregistraties (BZK 2010a) is de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke basisregistraties ligt echter bij vijf verschillende ministers op grond van specifieke wetgeving per basisregistratie (zie hiervoor ook § 1.1 en bijlage 2).

1894020 02515

De governance van het stelsel van de basisregistraties maakt onderdeel uit van de overheidsbrede implementatieagenda van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP). Voor de aansturing van dit programma heeft de minister van BZK (2011) de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid (BRG) ingesteld.
De BRG bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries, overheidskoepelorganisaties en grote uitvoeringsorganisaties.[15]

Onder de BRG fungeert de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (PSB). In deze programmaraad zijn zes departementen, de medeoverheden en de belangrijkste uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd. De PSB is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer, de implementatie en het gebruik van een 'werkend stelsel' van basisregistraties. De PSB en enkele daaronder vallende stuurgroepen treden op als opdrachtgever voor enkele (clusters van) projecten die het werkend stelsel moeten gaan realiseren. Figuur 4 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 4 Overzicht programmabesturing stelsel van basisregistraties



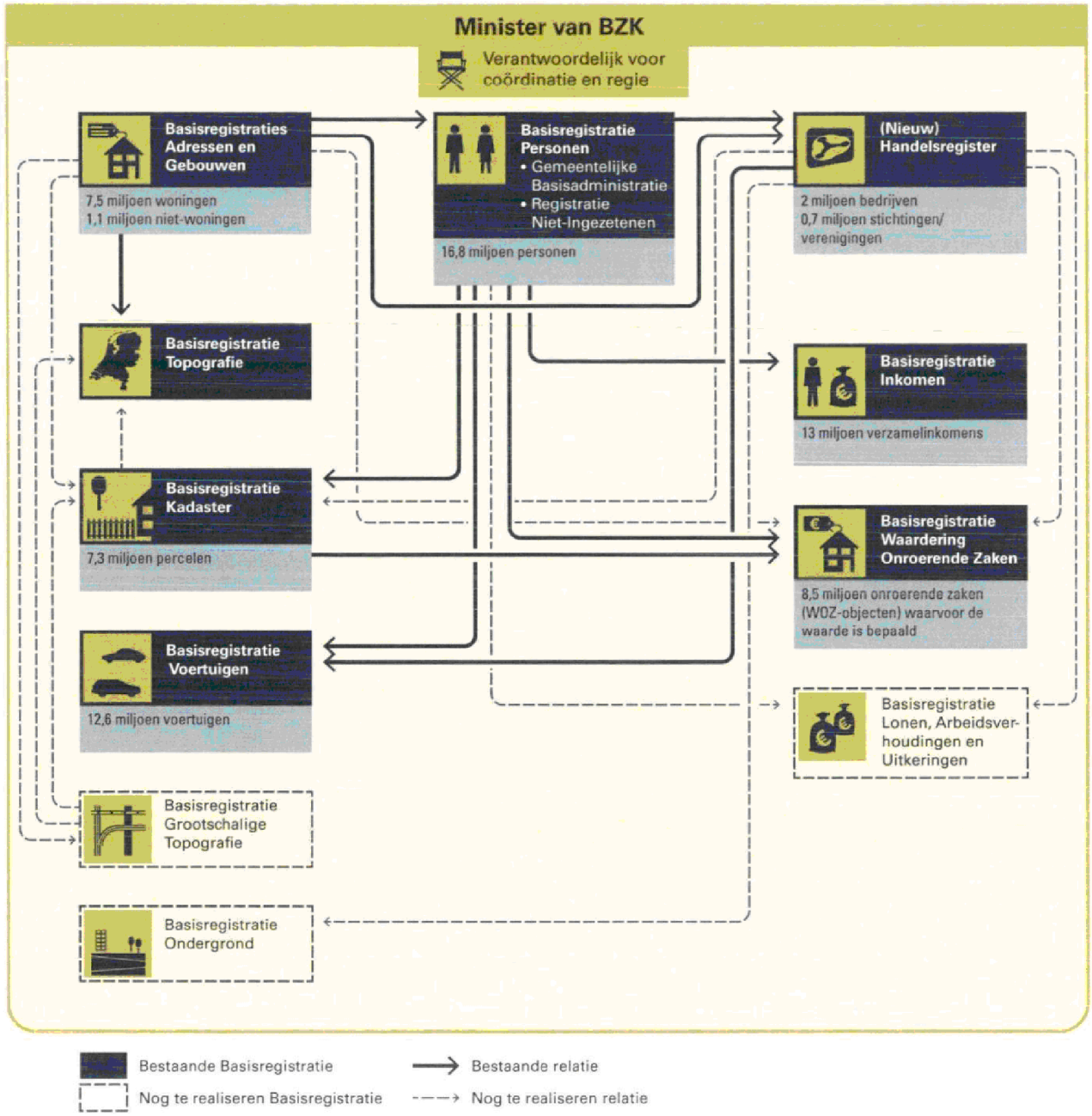
Het programma i-NUP loopt door tot eind 2014 en wordt dan beëindigd. Hoe de aansturing van (de doorontwikkeling van) het stelsel van basisregistraties daarna vorm krijgt, is nog onbekend.

Figuur 5 geeft een overkoepelend beeld van de basisregistraties en van de registratiehouders en bronhouders. Deze figuur illustreert de complexiteit van de huidige governancestructuur van (het stelsel van) de basisregistraties.

15
In de BRG zijn vertegenwoordigd de Ministeries van BZK, EZ, IenM en VenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, het Waterschapshuis en een afvaardiging van de Manifestgroep. In de Manifestgroep zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: Belastingdienst, CBS, Centraal Administratiekantoor (CAK), Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), College voor Zorgverzekeringen (CVZ), CJIB, Dienst Justis, DUO, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Kadaster, Kamer van Koophandel (KvK), Rijksdienst Wegverkeer (RDW), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), SVB en UWV.

1894020 02515

Figuur 5 Registratiehouders en bronhouders basisregistraties



4.2.2 Knelpunten in de governancestructuur

De afgelopen jaren zijn verschillen de rapporten verschenen over onderzoeken naar de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Dit betreft onder andere rapportages in het kader van het project SGO-3 (2013)[16] en het advies van ABDTOPConsult (2014) over de 'generieke digitale infrastructuur', waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

In een tussenrapportage over de stand van zaken van project SGO-3 (2013) zijn enkele belemmeringen samengevat die de ontwikkeling van het stelsel in de weg staan.

1. Het belang van de basisregistraties wordt onvoldoende herkend door politiek, burgers en bedrijven.

16 Dit betreft een project in opdracht van het SGO om te verkennen hoe uitvoeringsorganisaties bij het Rijk kosten kunnen reduceren door het gebruik van basisregistraties.

2. Verkokerde aansturing en financiering belemmeren de ontwikkeling van het stelsel.
3. De bestuurlijke en ambtelijke drukte rond het stelsel is te groot.
4. Het gebruik van het stelsel door uitvoeringsorganisaties is nog niet optimaal.
5. Burgers en bedrijven hebben onvoldoende mogelijkheden hun gegevens in te zien.
6. Gegevensuitwisseling wordt belemmerd omdat de wetgeving m.b.t. het gebruik van persoonsgegevens niet eenduidig en hanteerbaar is voor de uitvoering.
7. Hergebruik wordt belemmerd door verschillende interpretaties van begrippen in wet- en regelgeving.
8. Open data beleid en de uitwisseling van gegevens met private partijen ondervinden belemmeringen.

Ook in het advies van ABDTOPConsult (2014) zijn knelpunten opgesomd in de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Samengevat gaat het om de volgende knelpunten.

- Er is te weinig (overall) regie/sturing op de samenhang binnen het stelsel, zowel op het centrale niveau als op sectorale niveaus. Daardoor ontstaat op onderdelen meervoudige sturing en een versnipperde aanpak, met inconsistenties tot gevolg (aangeduid als "pupillenvoetbal").
- Sturing is onvoldoende systematisch en verzandt in vrijblijvendheid.
- De aansluiting op de budgetcyclus is te zwak en er is te weinig oog voor het gegeven dat kosten vaak op een andere plek vallen dan de baten die ertegenover staan. Er ontstaan budgettaire gaten die met noodverbanden worden gedicht.
- Het beeld is dat van een typisch Nederlandse polderaanpak, die echter in veel opzichten "te zompig" is geworden om nog slagvaardig en effectief te kunnen opereren.

Volgens het rapport van ABDTOPConsult wordt de algemene diagnose breed gedeeld. Vrij algemeen is ook de notie dat beleidsmakers zich nog onvoldoende bewust zijn hoe ingrijpend de risico's (in termen van geld, mensen en beleidsmatig) zijn voor onder andere dienstverlening, uitvoerbaarheid, continuïteit en beveiliging.

De knelpunten in de *governance* van het stelsel van de basisregistraties die zijn genoemd in de rapportages van SGO-3 en ABDTOPConsult, zijn in vergelijkbare vorm ook tijdens (de interviews in het kader van) ons onderzoek naar voren gekomen (zie ook de hoofdstukken 2 en 3). Deze knelpunten wijzen op problemen rond de besluitvaardigheid en doorzettingsmacht binnen het stelsel. Daarbij speelt een rol dat de minister van BZK een coördinerende rol heeft die niet is verankerd in een wet voor het stelsel van basisregistraties. De doorzettingsmacht van de minister is daardoor beperkt en in de praktijk bestaat er een afhankelijkheid van de medewerking van de andere betrokken partijen.
In opdracht van het Ministerie van BZK[17] is onderzoek gedaan naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat er een gebrek aan regie wordt ervaren, die zich uit in onvoldoende doorzettingsmacht en een gebrek aan besturing. In het onderzoek wordt geconstateerd dat een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties de kracht heeft om op wettelijk niveau generieke bepalingen vast te leggen. Specifieke elementen per basisregistratie kunnen in afzonderlijke wetten per basisregistratie geregeld (blijven) worden.

17
De Vries, H.G.A. (2013)

1894020 02515

Wij constateren dat de knelpunten binnen het stelsel voor een deel zijn te verklaren door het gegeven dat elke basisregistratie een eigen wordingsgeschiedenis en kring van *stakeholders* heeft. Pas na verloop van tijd is er meer aandacht gekomen voor het voeren van regie over de ontwikkeling van (het stelsel van) de basisregistraties. Inmiddels is de verwevenheid van de basisregistraties toegenomen, waardoor de knelpunten in het stelsel zich nadrukkelijker manifesteren.

4.2.3 Aanpak van knelpunten in de governancestructuur

Om de knelpunten in de *governance* van het stelsel van basisregistraties aan te pakken, doen zowel het project SGO-3 (2013) als ABDTOPConsult (2014) verschillende aanbevelingen.

De aanbevelingen vanuit het project SGO-3 richten zich op vereenvoudiging en op kwaliteitsverbetering van het stelsel. Voorgesteld wordt om terug te gaan naar het oorspronkelijke doel en te concentreren op de kern van het stelsel. Daarbij zouden de 'contextneutrale gegevens'[18] centraal gesteld moeten worden. Om de koppelingen tussen de basisregistraties overzichtelijk te houden, beveelt SGO-3 een alternatief ('rotonde') concept aan. Aanbevolen wordt verder om het inzage- en correctierecht van de burger te verruimen, de mogelijkheid te creëren om gegevens ook ambtshalve bij te werken en hanteerbare terugmeldvoorzieningen te implementeren.
Volgens het project SGO-3 zou een proces gestart moeten worden om te komen tot een inspirerend toekomstbeeld en tot een integrale financiële sturing. Gemaakte afspraken zouden in wetgeving verankerd moeten worden.

Het advies van ABDTOPConsult (2014) doet onder andere de volgende aanbevelingen voor de besturing van de generieke digitale infrastructuur, waarvan het stelsel van basisregistraties deel uitmaakt.

- Richt een kleine maar betekenisvolle en kwalitatief hoogwaardige centrale regie-eenheid in. Daarbij is het advies om voor een vrij zware vormgeving/ophanging te kiezen (aangeduid als het model van een "Nationaal Coördinator Informatievoorziening"). De regie-eenheid moet de bestaande vrijblijvendheid elimineren.
- Zorg ook voor een strakkere regie in de beleidssectoren en in alle lagen van medeoverheden.
- Werk vanuit een visie ("een stip op de horizon"), die gedeeld wordt door alle betrokken partijen.
- Hanteer systematisch instrumenten, zoals portfoliomanagement en *business cases*, om tot een geordende en samenhangende aanpak te komen.
- Wijs Logius aan als de organisatie waar alle onderdelen van de generieke digitale infrastructuur worden beheerd, behalve de afzonderlijke basisregistraties zelf.
- Zet intensief in op standaardisatie en harmonisatie.
- Creëer een wettelijke basis om onder andere bestuurlijke bevoegdheden, rechten en plichten van burgers en privacyaspecten te regelen.

Wat betreft de bekostiging van het stelsel komt het rapport niet tot een algemeen geldend financieringsarrangement. Wel wordt aanbevolen het financieringsarrangement "aan de voorkant" te regelen, inclusief afspraken over het dragen van eventuele budgettaire risico's.

Met een brief van 28 mei 2014 heeft de minister van BZK (2014c) het adviesrapport van ABDTOPConsult aangeboden aan de Tweede Kamer. De minister meldt in deze brief

18
Daarmee worden algemene gegevens bedoeld, waarvan de betekenis niet beperkt is tot een bepaalde sector.

dat het advies om een overheidsbrede regisseur te benoemen door het kabinet is overgenomen en dat deze Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) is benoemd voor een periode van vier jaar met ingang van 1 augustus 2014. Of en hoe de aanbevelingen voor de aanpak van de governancestructuur zullen worden opgevolgd, is nog niet helder.

4.3 Harmonisatie en samenhang

Volgens BZK (2010a) ligt de toegevoegde waarde van het stelsel van basisregistraties niet alleen in de registraties zelf, maar vooral in hun onderlinge samenhang. Een samenhangend stelsel bestaat uit registraties, stelselvoorzieningen en gegevensbegrippen die optimaal op elkaar aansluiten. Dat vergemakkelijkt namelijk het uitwisselen van gegevens binnen het stelsel. Hierdoor kunnen de gegevens effectiever worden ingezet bij fraudebestrijding en hoeven burgers niet meerdere keren dezelfde gegevens aan overheden te verstrekken.

4.3.1 Afbakening stelsel

De individuele basisregistraties, die deel uitmaken van het stelsel, hebben een eigen ontstaansgeschiedenis, eigen context en eigen oorspronkelijke doelstellingen. Pas in de loop der tijd ontstonden ideeën om bestaande geautomatiseerde overheidsregistraties met elkaar te verbinden en nieuwe registraties met authentieke gegevens te introduceren. Begin deze eeuw is daartoe het programma Stroomlijning Basisgegevens gestart met als doel een belangrijke impuls te geven aan de totstandkoming van een stelsel van basisregistraties. De kern van het te ontwikkelen stelsel van authentieke registraties zou worden gevormd door zes clusters van (identificerende) gegevens: personen, adressen, kaart, bedrijven, gebouwen en percelen (Van Duivenboden en De Vries, 2003).

Uit (de interviews tijdens) ons onderzoek komt naar dat voor velen niet duidelijk is waarom uiteindelijk is gekozen voor de huidige verzameling van basisregistraties. Het beeld is dat het huidige stelsel enigszins willekeurig en organisch is ontstaan. Sommige registraties maken geen onderdeel uit van het stelsel, terwijl dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld de registraties van rijbewijzen, zorgverzekerden of testamenten). Daar staat tegenover dat het aantal en de omvang van de basisregistraties ook beperkter zouden kunnen zijn, als niet verder was gegaan dan de oorspronkelijke kern van het stelsel. De Taskforce SGO-3 (2013) adviseert in haar rapportage dat het huidige concept van het stelsel herijkt zou moeten worden. Het stelsel zou zich volgens de taskforce slechts moeten concentreren op de identificerende en authentieke gegevens en geen contextspecifieke gegevens moeten bevatten.
We constateren dat op dit punt nog geen heldere keuzes zijn gemaakt.

4.3.2 Stelselvoorzieningen

Het stelsel van basisregistraties omvat, naast de basisregistraties zelf, ook enkele stelselvoorzieningen ter ondersteuning van de uitwisseling en ontsluiting van gegevens uit de basisregistraties (zie bijlage 2). Een belangrijke reden om deze voorzieningen te ontwikkelen en centraal door Logius te laten beheren is dat hiermee kan worden voorkomen dat voor de verschillende basisregistraties en afnemers afzonderlijke voorzieningen worden ontwikkeld (PWC, 2010).
Het Ministerie van BZK (2010) heeft in het i-NUP vastgelegd dat de stelselvoorzieningen vanaf 2013 bruikbaar moeten zijn. De gemeenten hebben zich verplicht om medio

2015 gebruik te maken van de stelselvoorzieningen voor in elk geval de basisregistraties BAG, GBA en NHR.

Wij hebben vastgesteld dat begin 2014 nog niet alle stelselvoorzieningen bruikbaar zijn voor afnemers. Zo bleken de eerste versies van de stelselvoorzieningen Digimelding en DigiLevering niet te voldoen aan de eisen van afnemers (Programmabureau i-NUP, 2013). Hierdoor blijft het gebruik van deze voorzieningen achter bij de verwachtingen en is de betekenis van de stelselvoorzieningen voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties nog beperkt.

4.3.3 Harmonisatie van gegevensbegrippen

Het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde gegevensbegrippen binnen het gehele stelsel van basisregistraties (harmonisatie) is van groot belang om gegevenskoppeling en hergebruik van gegevens te vergemakkelijken.

Doordat iedere basisregistratie zijn eigen ontstaansgeschiedenis en oorspronkelijk beleidsdoelen heeft, worden er in het huidige stelsel verschillende definities gehanteerd voor gelijksoortige begrippen en is er geen eenduidige semantiek.
Binnen het stelsel van basisregistraties is er geen overkoepelend gegevensmodel en bestaan er geen concrete initiatieven om te werken aan verdergaande harmonisatie van begrippen. Wel zijn er pogingen om op een andere wijze het toepassen van gegevenskoppelingen en het hergebruik van gegevens te stimuleren. Zo moet de stelselvoorziening 'Stelselcatalogus' (potentiële) afnemers ondersteunen bij het bepalen welke gegevens (her)bruikbaar zijn voor hun eigen werkprocessen. Daarnaast moet de Stelselcatalogus zichtbaar maken waar er ruimte is voor harmonisatie van gegevensbegrippen. Vanaf 2007 is de Stelselcatalogus in gebruik, maar de eerste jaren was het aantal gegevensbegrippen dat werd getoond beperkt. In 2013 is daarom de aanpak gewijzigd, waardoor het aantal aangeboden en getoonde gegevensbegrippen sterk is gestegen.

4.3.4 Harmonisatie en wet- en regelgeving

Harmonisatie van gegevens uit de basisregistraties kan niet los worden gezien van de wet- en regelgeving, waarin de definities van gegevens en begrippen zijn verankerd. Het streven is om in (nieuwe) wet- en regelgeving waar mogelijk aan te haken bij de gegevensbegrippen in de basisregistraties. De SVB gebruikt bijvoorbeeld gegevens uit de BRI om te bepalen of een burger recht heeft op een inkomensafhankelijke regeling. Een onderlinge afstemming en harmonisatie van gegevensbegrippen zal doorgaans tot aanpassingen in wet- en regeling moeten leiden. Daarbij moet worden afgewogen welke consequenties veranderingen van gegevensbegrippen hebben voor rechten en plichten die daarop in wet- en regelgeving zijn gebaseerd, inclusief de effecten op gerelateerde regelingen.

In het kader van project 12 van het programma Compacte Rijksdienst (CRD-12) is geconstateerd dat bepalingen uit regelingen nog onvoldoende aansluiten op begrippen en gegevens die vanuit basisregistraties beschikbaar zijn (PBLQ, 2014). De SVB moet bijvoorbeeld voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende inkomensvoorziening (AIO) gegevens uit de Polisadministratie en de BRI opvragen en bewerken, omdat het inkomensbegrip voor de AIO anders is dan het inkomensbegrip in de BRI. Het zou eenvoudiger en goedkoper zijn wanneer in de wet uitgegaan wordt van begrippen die zonder bewerkingsslagen afgeleid kunnen worden uit een basisregistratie (PBLQ, 2014).

Om te voorkomen dat er bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving onnodig nieuwe gegevensbegrippen worden geïntroduceerd, heeft de Rijksoverheid enkele maatregelen getroffen. In het Integraal Afwegingskader voor nieuw beleid en regelgeving (IAK) en in aanwijzing 161 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat er zoveel mogelijk aan moet worden gesloten bij definities in de basisregistraties. Zolang die onderling nog niet geharmoniseerd zijn, wordt hiermee echter hooguit voorkomen dat nieuwe complicaties worden geïntroduceerd.

4.4 Financiering

De wijze van financiering van (het stelsel van) de basisregistraties heeft op zichzelf een belangrijke invloed op het realiseren van de baten van het stelsel. Als eenduidige en duurzame afspraken ontbreken over de verdeling van de kosten en de dekking daarvan, treden financiële belemmeringen op voor het (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties en voor de verbetering van de kwaliteit van de registers. Dat heeft vervolgens een negatieve uitwerking op het voorkomen van problemen voor burgers en op de bijdrage van de basisregistraties aan het voorkomen en bestrijden van fraude.
In deze paragraaf belichten we de invloed van de financiering op (de knelpunten in) de *governance* van het stelsel van basisregistraties. Daarbij besteden we aandacht aan het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties en aan de wijze van financiering daarvan.

4.4.1 Inzicht in kosten en baten

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het inzicht in de kosten en baten van (het stelsel van) de basisregistraties beperkt is. Hoewel de afgelopen jaren verschillende adviezen zijn uitgebracht over de financiering van de basisregistraties, heeft dit geen helder en compleet beeld opgeleverd van de kosten en baten. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat vele verschillende *stakeholders* vanuit hun eigen autonomie, rollen en belangen betrokken zijn bij de basisregistraties. Daardoor is het moeilijk een overzicht te krijgen van de verschillende kostencomponenten. Afspraken over een eenduidige kostenregistratie ontbreken en tijdens de interviews in het kader van ons onderzoek is gesignaleerd dat sommige partijen strategisch gedrag vertonen door niet transparant te zijn over de kosten en/of de baten van de basisregistraties. Ten behoeve van enkele adviesrapporten zijn wel pogingen ondernomen om de kosten van de basisregistraties in kaart te brengen, maar verschillende *stakeholders* zijn niet in staat of bereid geweest deze kostengegevens sluitend te valideren.
Bij de baten speelt een rol dat een deel daarvan niet of nauwelijks in financiële termen is uit te drukken, bijvoorbeeld de baten van een verbeterde dienstverlening voor de burger. Voor verschillende basisregistraties zijn er in het verleden (maatschappelijke) kosten-/batenanalyses opgesteld, maar deze analyses zijn inmiddels gedateerd. Actuele kosten-/batenanalyses ontbreken, waardoor kostenbeheersing en batenmanagement lastig is. Mede met het oog daarop formuleert de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013), die o.a. met voorstellen moest komen voor de financiering van het stelsel van basisregistraties, ook kwaliteitseisen voor in de toekomst op te stellen overheidsbrede *business cases*.

Om toch enige indicatie te kunnen geven van het financieel belang van de basisregistraties, hebben we een overzicht opgesteld van de bedragen voor (het stelsel van) de basisregistraties, die de Interdepartementale projectgroep DiFi heeft weten te vinden in de begrotingen over 2014 van de ministeries (inclusief agentschappen) en de

zbo's, zoals de RDW en het Kadaster. Voor zover mogelijk is daarbij een onderscheid gemaakt tussen de bedragen die voor 2014 zijn begroot voor beheer/exploitatie en (door)ontwikkeling (zie tabel 5).

Tabel 5 Kosten stelsel van basisregistraties op basis van begrotingen ministeries en zbo's

Bedragen x € 1.000		2014		
		beheer/ exploitatie	(door) ontwikkeling	totaal
GBA	BZK	18.500	1.305	19.805
RNI	BZK	7.300		7.300
BRI	FIN	-2.300		2.300
WOZ	FIN	1.140	1.060	2.200
NHR	EZ	112.840	4.055	116.895
BRO	EZ		3.000	3.000
BRK, BAG, BRT, BGT	IenM	36.541		36.541
BRK (Kadaster)		158.800		158.800
BAG (Kadaster)		2.100	900	3.000
BRT (Kadaster)		3.700	2.000	5.700
BGT (Kadaster)			6.060	6.060
BRV	IenM	10.415		10.415
BLAU / Polisadministratie UWV	SZW	38.900	3.000	41.900
Stelselvoorzieningen	BZK	6.120	2.855	8.975
		398.656	24.235	422.891

Bron: Interdepartementale projectgroep DiFi (2013)

Tabel 5 vermeldt ook de kosten over 2014 van de polisadministratie van het UWV, omdat deze polisadministratie de kern zal vormen van de nog niet ingevoerde basisregistratie BLAU. Uit de tabel blijkt dat ministeries en zbo's in 2014 bijna € 400 miljoen hebben begroot voor beheer en exploitatie van de basisregistraties en de bijbehorende stelselvoorzieningen. Daarnaast is ruim € 24 miljoen geraamd voor (door) ontwikkeling, zodat het totaalbedrag voor 2014 op bijna € 423 miljoen uitkomt. De Interdepartementale projectgroep DiFi komt echter ook tot de bevinding dat de begrotingen enkele (mogelijke) kostenposten en risico's buiten beschouwing laat. Zo levert de introductie van de Europese richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie het risico van inkomstenderving op, waarmee nog onvoldoende rekening is gehouden. In totaal raamt de projectgroep voor de basisregistraties ruim € 61 miljoen aan risico's en overige kosten die niet in de begroting of tarieven voor 2014 zijn voorzien. Dit bedrag loopt volgens de projectgroep op tot ruim € 73 miljoen in 2018.
In tabel 5 ontbreken eveneens de kosten voor de gemeenten als bronhouder van enkele basisregistraties en de kosten voor de afnemers van gegevens uit de basisregistraties. De tabel geeft dus in ieder geval geen volledig beeld van de totale begrote kosten van (het stelsel van) de basisregistraties over 2014. In bijlage 3 hebben we per basisregistratie een factsheet opgenomen om meer informatie te geven over de kosten en de kostendekking voor verschillende *stakeholders*. Uit deze *factsheets* blijkt dat de jaarlijkse kosten voor de gemeenten als bronhouders voor de BRP/GBA, BAG en topografische basisregistraties volgens globale ramingen € 184 miljoen bedragen.

1894020 02515

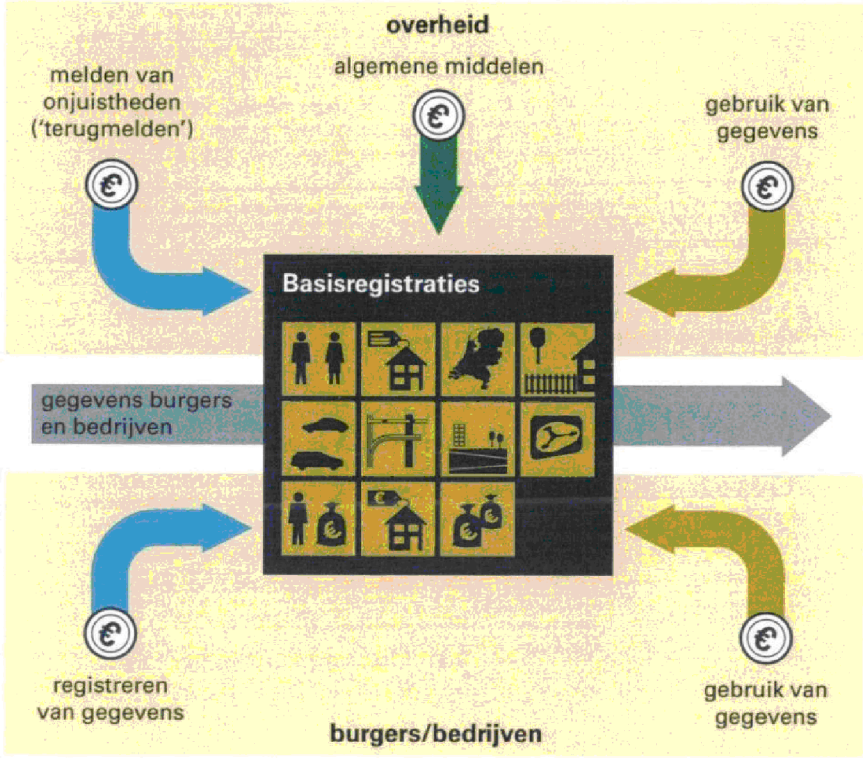
4.4.2 Wijze van financieren van (het stelsel van) de basisregistraties

De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten en adviezen uitgebracht over de financiering van (het stelsel van) de basisregistraties, maar dit heeft nog niet geleid tot de inrichting van een duurzaam financieringsmodel.

In het rapport "Wie van de drie?", dat in opdracht van de PSB (2011) is opgesteld, wordt vastgesteld dat het overheidsbrede gebruik van de basisregistraties, mede door de complexiteit van het toepassen van verschillende financieringsmodellen, achter blijft bij de verwachtingen. Volgens het onderzoeksrapport vormt de financiering een obstakel voor (her)gebruik en verbetering van de kwaliteit van de registers.

Het rapport brengt de verschillende (mogelijke) financieringsstromen als volgt in kaart (zie figuur 6).

Figuur 6 (Mogelijke) financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

Figuur 6 laat zien dat de basisregistraties op verschillende manieren gefinancierd kunnen worden. De financiering kan plaatsvinden vanuit de algemene middelen (inputfinanciering) en/of door tarifering van registraties, terugmeldingen en/of verstrekkingen aan de overheid of de private sector.
Het rapport behandelt vervolgens de *incentives* binnen het stelsel om de kwaliteit van de informatie te vergroten en om drempels voor het delen van informatie binnen en buiten de overheid weg te nemen. Heffingen op terugmeldingen werken belemmerend voor de kwaliteitsverbetering van het stelsel en vallen volgens het rapport af als reële financieringsvariant. Ook het rekenen van tarieven aan afnemers van informatie is niet bevorderlijk voor de doelstellingen van het stelsel, omdat het drempels opwerpt voor gebruik. Dergelijke drempels zouden potentiële gebruikers naar bronnen drijven die

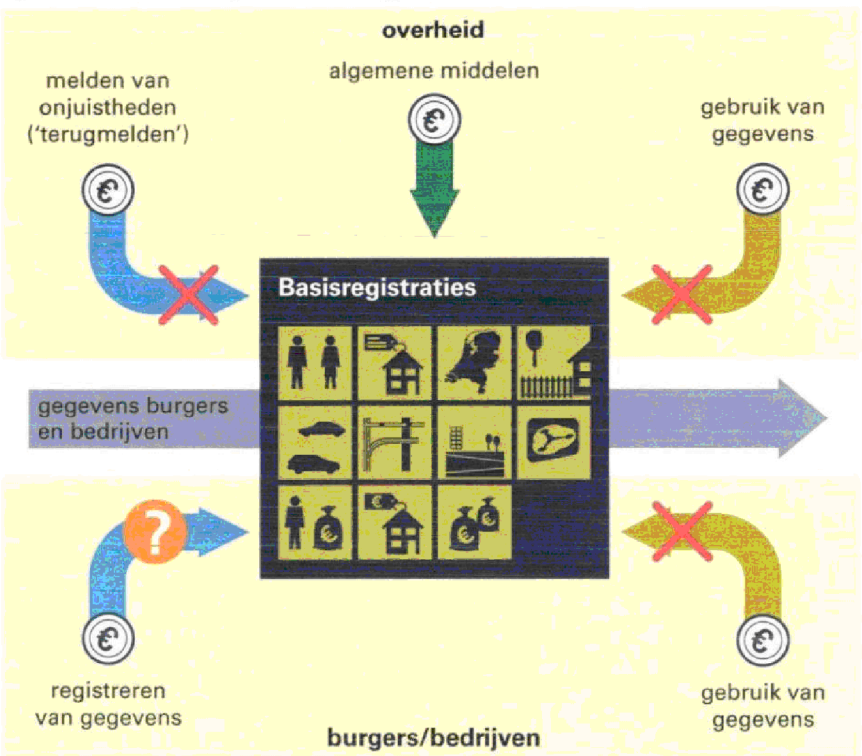
de kwaliteit van de dienstverlening ondermijnen.
Wij merken hierbij op dat het tariferen van gegevensverstrekkingen aan afnemers ook de mogelijkheden beperkt om gegevens van basisregistraties als open data te raadplegen. Ruimere beschikbaarheid van gegevens uit de basisregistraties als open data maakt deze gegevens breder toetsbaar, waardoor de gegevenskwaliteit kan toenemen. Bij de BRP en BRI is beschikbaarstelling als open data vanwege privacybezwaren uiteraard niet mogelijk, maar bij onder andere de BRK, BRV, WOZ en BRV zijn er wel toepassingsmogelijkheden.

Het rapport "Wie van de drie?" bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomstige financiering van het stelsel van basisregistraties.

- Bouw de financiering uit heffingen over terugmeldingen volledig af.
- Belast initiële registratieactiviteiten zo min mogelijk. Als deze variant toch wordt toegepast, dient er een duidelijke relatie te zijn tussen de kosten en de heffing en tussen de heffing en het exclusieve profijt voor de geregistreerden.
- Bouw het rekenen van tarieven over verstrekkingen binnen de overheid volledig af. Ook ten aanzien van verstrekkingen buiten de overheid is het aan te bevelen om deze volledig af te bouwen.
- Hou de financiering van de registraties en voorzieningen simpel door deze waar mogelijk direct vanuit de Rijksbegroting te laten plaatsvinden (inputfinanciering).

Voor het overzicht van de mogelijke financieringsvarianten leidt dit tot het volgende beeld (zie figuur 7).

Figuur 7 Advies financieringsstromen basisregistraties



Bron: PSB (2011)

1894020 02515

Mede op basis van het externe advies 'Wie van de Drie' heeft de PSB ten behoeve van de BRG in november 2011 twee 'eindbeelden' geschetst. In het eerste eindbeeld bestaan geen financiële drempels meer voor gebruik van het stelsel binnen de overheid, doordat inputfinanciering wordt toegepast en geen tarieven worden berekend voor de gegevensverstrekking uit basisregistraties. In het tweede eindbeeld is ook het gebruik buiten de overheid ontdaan van financiële drempels.
Het dagelijks bestuur van de BRG heeft daarop in maart 2012 aan de PSB de opdracht gegeven een impactanalyse uit te voeren met het doel om vóór het einde van 2012 een definitieve beslissing te nemen over een transitie naar het eerste eindbeeld. Enkele belangrijke conclusies van deze impactanalyse zijn:

- De financiële risico's die optreden bij het nastreven van het gewenste eerste eindbeeld zijn beheersbaar. Er zijn kostenreducties mogelijk, omdat de noodzaak van het factureren voor gegevensgebruik vervalt.
- Combinatie van inputfinanciering met tarieven voor gegevensverstrekking aan private afnemers kan leiden tot knelpunten, doordat mogelijk "weglekeffecten" optreden door hergebruik binnen en buiten de overheid.
- Kosten en baten van het stelsel vallen op verschillende plekken. Baten veranderen niet door de wijze van financiering. Stroomlijning van de financiering zorgt er voor dat de potentiële baten ook gerealiseerd kunnen worden.

Naar aanleiding van de impactanalyse zijn regelingen tot stand gebracht om geen tarieven meer in rekening te brengen bij verstrekkingen van gegevens binnen de overheid.

Na het verschijnen van de Impactanalyse heeft de Interdepartementale projectgroep DiFi (2013) de opdracht gekregen om voorstellen te formuleren voor een overheidsbrede financiering van de 'digitale basisinfrastructuur van de e-overheid'. Tot deze digitale basisinfrastructuur behoort het stelsel van basisregistraties, maar ook een aantal andere instrumenten, waaronder DigiD. De projectgroep signaleert enkele problemen rond de financiering, waaronder tekortschietende budgetten voor vernieuwing van afgeschreven componenten en doorontwikkeling.
De interdepartementale projectgroep DiFi doet een aantal voorstellen in de vorm van een afwegingskader om tot een eenduidige aanpak van de financiering van de digitale basisinfrastructuur te komen. Concrete besluiten over de inrichting van een financieringsmodel voor (het stelsel van) de basisregistraties zijn echter (nog) niet genomen.

4.5 Aanbevelingen

Om de *governance* te verbeteren doen we het kabinet, en in het bijzonder de minister van BZK in zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties, de volgende aanbevelingen.

- Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel daarin onder andere:
  - de kaders waarbinnen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties moeten opereren;
  - de wijze van financiering van de basisregistraties;
  - de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming;
  - de inzage- en correctierechten van geregistreerden;
  - een centraal meldpunt waar geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties.

- Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.
- Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten. Zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.
- Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.

1894020 02515

5 Reactie minister en nawoord

Van de minister van BZK ontvingen we medio oktober 2014 een reactie op ons conceptrapport. Hij reageerde daarmee mede namens de ministers van EZ, Financiën, IenM, SZW en VenJ. In dit hoofdstuk geven we een weergave van de reactie van de minister (zie § 5.1) en ons nawoord daarbij (zie § 5.2). De integrale brief van de minister van BZK is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister van BZK

In zijn reactie onderschrijft de minister het groeiende belang van het stelsel van basisregistraties met haar uitgangspunt van eenmalige gegevensinwinning, meervoudig gebruik en de daarmee gepaard gaande groeiende maatschappelijke impact van die basisregistraties en de toenemende afhankelijkheden en kwetsbaarheden. De basisregistraties bevatten slechts een klein deel van het totaal aan overheidsgegevens, maar het gaat wel om gegevens die essentieel zijn voor zowel burger, bedrijfsleven als overheid.

Volgens de minister zijn de individuele basisregistraties en daarvoor benodigde wetgeving verregaand gereed en standaarden en stelselvoorzieningen zijn de afgelopen jaren beschikbaar gekomen. Aan het verbreden van het gebruik van de basisregistraties ten behoeve van dienstverlening en fraudeaanpak wordt volgens hem op vele fronten gewerkt.

De sturing en beheersing van het stelsel dient zowel bij te dragen aan een efficiënte en effectieve taakuitvoering van de overheid alsook de informatiepositie van burgers en bedrijven te borgen. Daaronder verstaat de minister ook de bescherming van persoonlijke gegevens en levenssfeer.
Het tijdig beschikbaar hebben van juiste informatie en de kwaliteit van de gegevens in de registraties is daarbij van groot belang.

De minister stelt in zijn reactie dat er reeds verschillende kwaliteitsbevorderende activiteiten gestart zijn die passen bij onze aanbevelingen. Hij noemt daarbij als voorbeelden het verplicht terugmelden door overheidsorganisaties, harmonisatie van gegevens, het proactief aanleveren van gewijzigde gegevens aan overheidsinstanties, inzage en melding ten behoeve van correctie door burgers en bedrijven, een correctieprocedure voor burgers en bedrijven, een escalatie- en bezwaar-/beroepsprocedure, en toezicht op de registraties en het gebruik van gegevens door de hele overheid heen. In het kader van de fraudeaanpak wordt volgens de minister nog eens extra inzet gepleegd om fouten uit de Basisregistratie Personen te halen.
Het verhogen van de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties zou volgens de minister drempels voor (her)gebruik wegnemen. Hergebruik geeft een impuls aan zowel dienstverlening als aan fraudebestrijding. De minister vindt onze aanbevelingen over gegevenskwaliteit en hergebruik ten behoeve van fraudebestrijding daarom evenzeer van belang voor dienstverlening. Ten behoeve van dienstverlening wordt ook gekeken naar het wegnemen van belemmeringen en worden kaders voor hergebruik ontwikkeld in verschillende pilots.

1894020 02515

De minister constateert dat onze aanbevelingen zeer in lijn zijn met de aanbevelingen van SGO-3.[19]

De minister gaat vervolgens nader in op onze aanbevelingen en geeft daarbij aan dat de meer gedetailleerde suggesties in ons rapport aandacht zullen krijgen in vervolgtrajecten.

Aanbevelingen burgerperspectief

- Om inzage en correctie voor de burger eenvoudiger in te richten, wil de minister het mogelijk maken om persoonsgegevens in te zien via 'MijnOverheid.nl'. Dit is een eerste stap op weg naar eenvoudige inzage en correctie. Wel is het volgens de minister goed te bedenken dat vereenvoudiging van inzage en correctie meer omvat dan een procedure; een vraagstuk daarbij is de rol/zeggenschap van de burger ten aanzien van 'zijn' gegevens.
- Een centraal meldpunt voor burgers en bedrijven vindt de minister een belangrijke functionaliteit in gevallen waarin onjuiste registratie of het ontbreken van registratie impact heeft voor de positie van die burger/bedrijf. Het beleggen van taken/verantwoordelijkheden en financiering bij een concrete functionaris zijn onderwerpen van nadere uitwerking. Het verdient volgens de minister de voorkeur een dergelijk meldpunt te verankeren binnen de uitvoering omdat daar ook de verantwoordelijkheid ligt. De Nationale ombudsman kan dan als onafhankelijk escalatiepunt (blijven) functioneren. Voor zover het problemen met identiteitsgegevens in de BRP betreft, verwijst de minister naar het CMI.
- De minister onderschrijft de aanbeveling om beter gebruik te maken van de huidige instanties om problemen ten aanzien van identiteit en (gebruik van) gegevens te voorkomen. Hij zal verkennen op welke wijze de huidige instanties die rol beter kunnen vervullen.
- Het belang van beveiliging deelt de minister. Hij verwijst naar de Taskforce BID[20] die (mede)overheden ondersteunt in het kader van gegevensbeveiliging. Zelfregulering is een verplichting die wordt ingevoerd. Eenduidige normenkaders voor beveiliging komen tot stand onder ENSIA.[21] Verder worden er in het kader van toegang tot gegevens maatregelen genomen om DigiD te versterken en wordt een pilot uitgevoerd met een vorm van verificatie die te vergelijken is met een sms-verificatie.
- Bij privacy gaat het volgens de minister telkens om het in evenwicht brengen van het realiseren van (beleids)doelstellingen en het beschermen van privacy. Privacybescherming is zeker van belang en zal mede op basis van de nieuwe EU-verordening verder worden ingericht. Volgens de minister maakt dit tegelijk een einde aan de verschillende privacyregimes. Het CPB heeft een keurmerk 'privacy audit proof' aan welk keurmerk reeds verschillende registraties voldoen.

Aanbevelingen fraude

- De kwaliteit van het stelsel van Basisregistraties is afhankelijk van de onderlinge koppelingen en van afspraken voor het stelsel als geheel. De kwaliteit is tevens afhankelijk van de kwaliteit van de afzonderlijke basisregistraties. Met de zogenaamde '12 eisen'[22] zijn er eisen aan de individuele registraties gesteld ten aanzien van kwaliteitsborging. De minister kondigt aan dat hij zal sturen op de onderlinge koppelingen en afspraken.
- De aanbeveling om met behulp van koppelingen en gegevensanalyse de mogelijkheden van de basisregistraties meer te benutten, ondersteunt de minister. De

19
SGO-3 is de projectgroep in het kader van de hervormingsagenda Rijksdienst met als doelstelling bezuinigingen te realiseren door betere benutting van het stelsel van Basisregistraties, waarvan inmiddels de follow-up uitgewerkt wordt.

20
BID: Bestuur en Informatieveiligheid.

21
ENSIA staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit, waaraan de Taskforce BID werkt.

22
Zie bijlage 2 van dit rapport.

1894020 02515

minister wijst op een Convenant van 1 januari 2014 om het handelsregister te ontsluiten voor drie belangrijke gegevensdomeinen / grootverbruikers van handelsregistergegevens (Belastingdienst, CBS, Dienst Justis). De minister erkent dat er nog geen overkoepelende benadering is, maar die zal worden ontwikkeld in het kader van een overheidsbrede visie op (overheids)gegevens, waarbij actoren van binnen en buiten de overheid betrokken zijn. De minister meldt dat er een verkenning plaatsvindt op het brede terrein van fraudebestrijding naar fraudepatronen en fraudeprofielen.

- De minister geeft aan dat het verder verplichten van gebruik de benutting van het stelsel van basisregistraties zal vergroten. Ter illustratie noemt hij dat per 1 januari 2015 voor bestuursorganen het verplicht gebruik van handelsregistergegevens in werking treedt. Na een periode van zes jaar moeten alle bestuursorganen dit ook feitelijk hebben gerealiseerd.
- Standaardisatie zal volgens de minister worden ingevuld middels de ontwikkeling van instrumenten voor terugmelden zoals digimelding, een stelselcatalogus en beleid op de inzet daarvan.

Governance

- De minister geeft als richting aan dat drempels voor breed gebruik van basisregistraties zoveel mogelijk worden weggenomen. Hij geeft daarbij aan dat bekeken moet worden, ook in relatie tot open data, hoe zich dit verhoudt tot registerhouders die tarifering nodig hebben om de kosten van hun registratie te dekken.
- De minister ziet de verdere uitwerking van een Stelselwet als onderdeel van een breder gezamenlijk wetgevingsprogramma van de ministeries van EZ en BZK, waarbij waar nodig generieke voorzieningen ook van een wettelijke basis worden voorzien. In dat programma wordt volgens de minister in eerste instantie ingezet op beveiligde gegevensuitwisseling, verplicht gebruik van standaarden en voorzieningen (zoals voor terugmelden) en gegevensharmonisatie waar dat mogelijk is.
- Gezien het overheidsbrede karakter van het Stelsel van basisregistratie zal BZK als beleidsverantwoordelijke voorstellen agenderen gebruikmakend van de *governance* voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Volgens de minister worden onder regie van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid, (door)ontwikkeling (inclusief samenhang binnen het stelsel), beheer, implementatie en gebruik van het stelsel (en waarvoor overheden onder leiding van de NCDO in 2015 met financieringsarrangementen komen) geborgd.
- De minister ondersteunt het werken volgens een groeimodel voor wetgeving, gebruik, gestandaardiseerde stelselvoorzieningen en uitwisseling van gegevens. Hij verwijst naar de 'Visie op het Stelsel van Overheidsgegevens', die volgens de minister een inspirerend toekomstbeeld biedt dat wordt onderschreven door kabinet, rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden. In deze visie wordt het burgerperspectief centraal gezet en de (veranderende) interactie tussen burger, bedrijf en overheid wordt beschreven. Informatie-uitwisseling en gebruik van gegevens zijn dienend aan het in positie brengen van burger en bedrijfsleven; de overheid neemt waar nodig drempels weg. Het perspectief is een digitale overheid waarin burgers en bedrijven eenvoudig toegang hebben tot 'hun' gegevens, en waar overheden en private partijen eenvoudig gegevens met elkaar uitwisselen binnen hanteerbare kaders voor veiligheid en privacy. De betekenis van de basisregistraties vanuit burgerperspectief (bijvoorbeeld dienstverlening op basis van levensgebeurtenissen) en de betekenis van de basisregistraties voor fraude-

bestrijding (vergroten effectiviteit) zijn in dit perspectief voor doorontwikkeling verwoord en roepen volgens de minister beleidsmatige vragen op. De minister meent dat deze visie daarmee een leidraad biedt bij de transitie naar een moderne digitale overheid.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK reageert in hoofdlijnen positief op onze aanbevelingen. Op enkele aanbevelingen gaat hij echter niet expliciet in en bij andere aanbevelingen blijft onduidelijk welke concrete acties de minister zal ondernemen en volgens welk tijdpad. Gelet op de urgentie van het aanbrengen van verbeteringen in het stelsel van basisregistraties, zijn wij van oordeel dat de minister van BZK verdergaande en meer concrete maatregelen/initiatieven zou moeten nemen.

Bijvoorbeeld bij het op korte termijn realiseren van een centraal meldpunt voor burgers en bedrijven voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. We herhalen in dit kader onze aanbeveling om de Nationale ombudsman expliciet de bevoegdheid te geven om als centraal meldpunt op te treden voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. De minister geeft de voorkeur aan een oplossing binnen de uitvoerende macht, met de Nationale ombudsman als 'onafhankelijk escalatiepunt'.
We benadrukken dat er altijd - ongeacht de institutionele vormgeving en inbedding - verdere stappen nodig zijn om eenvoudige inzage en correctie van gegevens mogelijk te maken.

Op het punt van het verplicht (her)gebruik van gegevens uit de basisregistraties is het verstandig als de minister van BZK niet alleen inzet op het verder uitbreiden van de verplichtingen, maar vooral ook op een zorgvuldige handhaving van deze verplichtingen. Verder maakt de minister onvoldoende duidelijk hoe hij zal gaan sturen op de kwaliteitsborging. Toezichtinstrumenten en kwaliteitsaudits kunnen worden verbeterd en geharmoniseerd. Ook de toezegging van de minister om een overkoepelende benadering te ontwikkelen voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses ten behoeve van fraudebestrijding, behoeft een nadere concretisering en uitwerking.

De minister van BZK geeft aan dat hij, in samenwerking met de minister van EZ, werkt aan een wetgevingsprogramma, maar onduidelijk blijft of onze aanbevelingen in de wetgeving opgenomen zullen worden. De toezegging van de minister om volgens een groeimodel te werken aan wetgeving, gebruik, stelselvoorzieningen en uitwisseling van gegevens moet uigewerkt worden. Dat geldt ook voor de uitwerking van financieringsarrangementen.

Tot slot wijzen wij erop dat de minister niet ingaat op bepaalde aanbevelingen. Het betreft de aanbeveling om geregistreerden de mogelijkheid te bieden om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd en de aanbeveling om minimumstandaarden te hanteren voor invoer-/mutatiecontroles en (adres)onderzoek. We brengen deze aanbevelingen opnieuw onder de aandacht, omdat ze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de privacybescherming en de kwaliteit van de basisregistraties.

Basisregistraties kunnen zowel dienstverlening verbeteren als kosteneffectief zijn. Voorwaarde daarbij is standaardisering, met andere woorden: 'digitale eenheidsstaat'. Het stelsel van basisregistraties is namelijk een belangrijk onderdeel van de digitale infrastructuur voor zowel het Rijk als de decentrale overheid.

Bijlage 1 Overzicht van conclusies en aanbevelingen

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
Burgers kunnen buiten hun schuld in de knel komen door problemen met de basisregistraties en kunnen onvoldoende rekenen op ondersteuning bij het herstel van eventuele fouten.	Zorg voor voorzieningen zodat burgers/geregistreerden hun gegevens in de basisregistraties eenvoudig kunnen inzien en (laten) corrigeren, waar mogelijk ook met terugwerkende kracht. Hou hierbij rekening met minder digivaardige burgers.	De minister maakt het als eerste stap mogelijk om persoonsgegevens in te zien via 'MijnOverheid.nl'.	Verdere stappen zijn nodig om eenvoudige inzage en correctie mogelijk te maken.
	Regel de beveiliging en privacybescherming zo eenduidig mogelijk voor het gehele stelsel en zorg voor toezicht op de handhaving daarvan. Bied geregistreerden ook de mogelijkheid om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd.	De minister wijst op de voorstellen van de Taskforce BID en ENSIA.* Op de aanbeveling om geregistreerden de mogelijkheid te bieden om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd, gaat de minister niet in.	Dit behoeft nadere concretisering en praktische uitwerking. We brengen deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht.
	Zorg voor een gezaghebbend centraal meldpunt waar burgers/geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties. Dit meldpunt moet actief kunnen begeleiden en ondersteunen bij het (laten) corrigeren van onjuiste gegevens. Omdat de Nationale ombudsman in de positie verkeert en ook ervaring heeft met het behandelen van klachten van burgers die organisaties overstijgen of voorkomen in ketenstructuren, geven we in overweging de Nationale ombudsman expliciet deze bevoegdheid te geven en ook, gevraagd en ongevraagd, advies te laten uitbrengen hoe problemen voortaan voorkomen kunnen worden.	De minister wil een centraal meldpunt verankeren binnen de uitvoering, maar geeft aan dat dit nog uitgewerkt moet worden. De Nationale ombudsman kan volgens hem als onafhankelijk escalatiepunt (blijven) fungeren.	We herhalen onze aanbeveling om de Nationale ombudsman expliciet de bevoegdheid te geven om als centraal meldpunt op te treden voor het melden en oplossen van problemen rond de basisregistraties.
Om fraude te voorkomen en effectief te bestrijden moet de kwaliteit van de (gegevens in de) basisregistraties van hoog niveau zijn.	Handhaaf de naleving van het verplicht (her)gebruik van de gegevens in de basisregistraties.	De minister wijst op het verder verplichten van gebruik, bijvoorbeeld van handelsregistergegevens.	Het is verstandig als de minister meer aandacht besteedt aan de handhaving van verplicht gebruik.
	Bevorder het terugmelden van vermoedelijke onjuistheden in de basisregistraties door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren en toe te zien op de toepassing daarvan.	Standaardisatie wordt ingevuld middels instrumenten als Digimelding.	Digimelding zal zich nog in de praktijk moeten bewijzen en dit vraagt om gerichte monitoring.
	Hanteer minimumstandaarden voor invoer-/mutatiecontroles en (adres)onderzoek.	De minister gaat niet in op deze aanbeveling.	We brengen deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht.
	Verbeter en harmoniseer toezichtinstrumenten en kwaliteitsaudits met meer aandacht voor de samenhang binnen het stelsel.	De minister wijst op eisen die zijn gesteld aan kwaliteitsborging en zegt toe te sturen op de onderlinge koppelingen en afspraken.	De reactie van de minister maakt onvoldoende duidelijk hoe hij hierop zal gaan sturen en daarom is nadere uitwerking nodig.

* ENSIA: Eenduidige Normatiek Single Information Audit.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
De mogelijkheden van basisregistraties voor fraudebestrijding via koppeling en analyse van gegevens worden nog niet volledig en systematisch benut.	Ontwikkel een overkoepelende benadering voor de inzet van gegevenskoppelingen en -analyses, waarbij de toegevoegde waarde van deze inzet wordt afgewogen tegen de te hanteren (privacy)begrenzingen.	De minister zegt toe dat een overkoepelende benadering zal worden ontwikkeld.	Deze toezegging behoeft nadere concretisering en uitwerking.
	Coördineer experimenten met gegevenskoppelingen/-analyses en evalueer de daaruit te trekken lessen alvorens instrumenten breed uit te rollen; betrek (het voorkomen van) schadelijke neveneffecten van fraudebestrijding, zoals mogelijke overlast voor onschuldigen, nadrukkelijk in de overwegingen.	De minister noemt een verkenning op het brede terrein van fraudebestrijding naar fraudepatronen en fraudeprofielen, maar gaat niet expliciet in op deze aanbeveling.	We wijzen opnieuw op onze aanbeveling, omdat niet duidelijk is of en hoe de minister experimenten met koppelingen en analyses zal coördineren.
De *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties laat verschillende knelpunten zien op het punt van regie en doorzettingsmacht, harmonisatie en samenhang en financiering.	Breng een stelselwet tot stand die een fundament legt voor eenduidige sturing, regie en doorzettingsmacht door de minister van BZK. Regel daarin onder andere: • de kaders waarbinnen de ministers die verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke basisregistraties moeten opereren; • de wijze van financiering van de basisregistraties; • de verantwoordelijkheden voor en het toezicht op kwaliteit, beveiliging en privacybescherming; • de inzage- en correctierechten van geregistreerden; • een centraal meldpunt waar geregistreerden terecht kunnen voor het melden en oplossen van problemen met de basisregistraties.	De minister plaatst deze aanbeveling in het kader van een breder gezamenlijk wetgevingsprogramma van de ministeries van EZ en BZK.	Onduidelijk blijft of de in de aanbeveling genoemde elementen in de wetgeving opgenomen zullen worden. Daarom wijzen we nogmaals met nadruk op onze aanbeveling.
	Werk volgens een groeimodel en onder strakke regie aan een geleidelijke harmonisatie, ook in wet- en regelgeving, van de gegevens in de basisregistraties (*data-governance*) en hanteer zoveel mogelijk gestandaardiseerde stelselvoorzieningen voor de uitwisseling van gegevens. Focus hierbij op de kerngegevens binnen het stelsel die het meest doorwerken in andere registraties en/of die uit oogpunt van gegevenskwaliteit en informatiebeveiliging cruciaal zijn.	De minister ondersteunt het werken volgens een groeimodel voor wetgeving, gebruik, stelselvoorzieningen en uitwisseling van gegevens. Hij wijst in dit verband op een ontwikkelde 'Visie op het stelsel van overheidsgegevens'.	Dit behoeft nadere concretisering en uitwerking.
	Zorg voor een overkoepelende financiële sturing van de basisregistraties met het oog op de transparantie van de allocatie van kosten en baten; zet hiertoe instrumenten als kosten-/batenanalyses, *business cases* en batenmanagement systematisch in.	Gelet op het overheidsbrede karakter van het stelsel, zal BZK voorstellen agenderen en verder zal de Nationaal Commissaris Digitale Overheid een belangrijke (regie)rol moeten spelen. Onder leiding van deze Nationaal Commissaris zullen in 2015 ook financieringsarrangementen tot stand moeten komen.	Wij vinden het, gelet op het belang van de *governance* en financiering, wenselijk dat de minister nader verheldert welke invulling hij op korte termijn wil geven aan onze aanbevelingen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
	Pas bij de financiering van basisregistraties zo min mogelijk tarifering van gegevensverstrekkingen toe. Stel gegevens beschikbaar als open data, waar dit zonder bezwaren (zoals privacy) mogelijk is, mede om zo de gegevenskwaliteit breder toetsbaar te maken.	De minister geeft aan dat bekeken moet worden hoe het wegnemen van drempels voor gebruik, ook in relatie tot open data, zich verhoudt tot registerhouders die tarifering nodig hebben om de kosten van hun registratie te dekken.	Dit behoeft nadere concretisering en uitwerking.

Bijlage 2 Toelichting basisregistraties

De wettelijk geregelde basisregistraties vervullen een sleutelrol in de informatievoorziening van de overheid. Ten behoeve van hun taakuitvoering ontlenen overheidsorganisaties namelijk essentiële informatie aan deze registraties over onder andere personen, bedrijven, gebouwen en voertuigen. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt de overheid aan een stelsel van basisregistraties, dat niet alleen de individuele basisregistraties omvat, maar ook de informatie-uitwisseling (koppelingen) tussen deze registraties.

BZK (2010) heeft het stelsel van basisregistraties als volgt gedefinieerd: "Het geheel van afspraken en voorzieningen gericht op het doelmatige en efficiënte beheer van een beperkt aantal gegevens, die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de overheid, vastgelegd in gegevensverzamelingen met een wettelijke basis (de basisregistraties), inclusief hun onderlinge samenhang en de gemeenschappelijke voorzieningen die nodig zijn voor verzameling, verspreiding en gebruik".

Basisregistraties die onderdeel zijn van het stelsel

Het (*beoogde*) stelsel van basisregistraties bestaat uit de volgende basisregistraties:

- Basisregistratie Personen (BRP)[23]
- (Nieuw) Handelsregister (NHR)
- Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
- Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- Basisregistratie Kadaster (BRK)
- Basisregistratie Topografie (BRT)
- *Basisregistratie Grootschalige Topografie* (BGT)
- *Basisregistratie Ondergrond* (BRO)
- Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)
- Basisregistratie Inkomen (BRI)
- *Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen* (BLAU)

Stelselvoorzieningen

Naast de basisregistraties, bestaat het stelsel uit vier gemeenschappelijke stelselvoorzieningen ten behoeve van het verzamelen, verspreiden en gebruiken van de gegevens. Het betreft de volgende voorzieningen, die worden beheerd door Logius.[24]

Voorziening	Beschrijving
Digikoppeling	Een set standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties.
Digimelding	Digimelding ondersteunt overheidsorganisaties bij het terugmelden van (vermeende) fouten in de basisregistraties aan de beheerder van de (landelijke voorziening van de) betreffende basisregistratie.
Digilevering	Dit is de voorziening voor de levering van gegevens over gebeurtenissen vanuit aangesloten basisregistraties aan afnemers op basis van een abonnementsvorm.
Stelselcatalogus	Dit is een online catalogus die de structuur van de basisregistraties en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Die informatie helpt gebruikers om gegevens uit de basisregistratie(s) in te passen in hun eigen werkprocessen.

23 Vanaf 6 januari 2014 omvat deze basisregistratie de voormalige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI), die nog in opbouw is.

24 Logius is een baten-lastendienst van het Ministerie van BZK die als beheerorganisatie optreedt voor verschillende overheidsbrede ICT-producten en -diensten.

1894020 02515

Verantwoordelijkheden en rollen

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van en regie op het stelsel van basisregistraties. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het functioneren en de doorontwikkeling van de stelselvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de individuele basisregistraties berust echter bij de betreffende ministers. Binnen het stelsel van basisregistraties wordt een onderscheid gemaakt tussen vier rollen: registratiehouder, bronhouder, verstrekker en afnemer. Voor alle basisregistraties van het stelsel zijn deze rollen aangewezen.

- De *registratiehouder* is het departement dat politiek eigenaar en dus ook politiek verantwoordelijk is voor de registratie.
- De *bronhouder* is verantwoordelijk voor het bijhouden van de basisregistratie en voor de betrouwbaarheid van de gegevens in de basisregistratie. De gemeenten zijn bijvoorbeeld bronhouder voor de GBA en daarmee verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens. Volgens de wet heeft de bronhouder onderzoeksplicht, dat wil zeggen de plicht om terugmeldingen over onjuistheden in de registratie te onderzoeken.
- De *verstrekker* is de uitvoeringsorganisatie, die de landelijke voorziening technisch beheert voor het verstrekken van de gegevens uit de basisregistratie.
- *Afnemers* zijn organisaties die gegevens betrekken van de basisregistraties. Overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van de authentieke gegevens uit de basisregistraties.

De volgende tabel geeft een overzicht van de basisregistraties die onderdeel uitmaken van het stelsel. Per basisregistratie is een korte toelichting gegeven en zijn verder de wettelijke grondslag, de registratiehouder, verstrekker en bronhouder(s) vermeld.

1894020 02515

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratie-houder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRP - Basisregistratie Personen	De BRP omvat de voormalige Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) voor ingezetenen en de Registratie Niet Ingezetenen (RNI). Niet-ingezetenen zijn mensen die niet in Nederland wonen, maar wel een relatie met de Nederlandse overheid hebben, zoals grensarbeiders, buitenlandse studenten en 'pensionado's'.	Wet Basisregistratie personen; 3 juli 2013 Inwerkingtreding: 6 januari 2014	BZK	Agentschap BPR	Gemeenten
(Nieuw) Handelsregister (NHR)	Het NHR is de basisregistratie waarin alle ondernemingen en rechtspersonen ingeschreven staan.	Handelsregisterwet 2007; 22 maart 2007	EZ	Kamer van Koophandel	Kamer van Koophandel
BAG - Basisregistraties Adressen en Gebouwen (bestaat uit twee basisregistraties)	De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld.	Wet basisregistraties adressen en gebouwen; 24 januari 2008	IenM	Kadaster	Gemeenten
BRV - Basisregistratie Voertuigen (kentekenregistratie)	De BRV is de registratie van belangrijke gegevens over voertuigen en hun eigenaren/houders.	Wegenverkeerswet 1994; 21 april 1994	IenM	RDW	RDW
BRK - Basisregistratie Kadaster	De BRK bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheken, beperkingen (zoals recht van overpad, erfpacht, opstal en vruchtgebruik) en leidingnetwerken. Daarnaast staan er kaarten in met perceel, perceelnummer en de grenzen van het rijk, de provincies en gemeenten.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BRT - Basisregistratie Topografie	De BRT omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data.	Wet basisregistraties kadaster en topografie; 5 maart 2007	IenM	Kadaster	Kadaster
BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorheen GBKN)	De BGT is een gedetailleerde (in vaktaal: grootschalige) digitale kaart van heel Nederland; voorheen de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). In de BGT worden alle objecten als gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op een eenduidige manier vastgelegd.	Wet basisregistratie grootschalige topografie; 25 september 2013; Inwerkingtreding voor bronhouders: 1 januari 2016	IenM	Kadaster	Gemeenten, Provincie, Waterschappen, ProRail, Ministeries van Defensie, EZ, IenM (Rijkswaterstaat)

Basisregistratie	Omschrijving	Wettelijke grondslag	Registratie-houder	Verstrekker	Bronhouder(s)
BRO - Basisregistratie Ondergrond	De BRO zal informatie bevatten over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond, over infrastructuur die zich in de ondergrond bevindt en over gebruiksrechten in relatie tot de ondergrond.	Wetsvoorstel in voor-bereiding	IenM	TNO	Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Ministeries EZ, IenM
WOZ - Basis-registratie Waarde Onroerende Zaken	De WOZ bevat gegevens over de waar-dering van onroerende zaken.	Wet waardering onroerende zaken; 15 december 1994	FIN	Kadaster	Gemeenten
BRI - Basisregistratie Inkomen	In de BRI staan het verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon van Nederlandse burgers.	Aanpassingswet basis-registratie inkomen; 1 januari 2009	FIN	Belasting-dienst	Belastingdienst
BLAU - Basisregistratie lonen, arbeidsverhou-dingen en uitkeringen	BLAU bevat gegevens over lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen. BLAU is gebaseerd op de huidige polisadministratie van het UWV.	Nog niet wettelijk verankerd	SZW	UWV	UWV

Doelstellingen basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te verbeteren en bestuurlijke- en politieke doelstellingen te bereiken (BZK, 2010). Het betreft, in willekeurige volgorde, de volgende doelstellingen:

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

Eisen aan de basisregistraties

Aan de afzonderlijke basisregistraties worden verschillende eisen gesteld (BZK, VROM, & EZ, 2003). Het gaat om twaalf eisen die we kort zullen toelichten.

1. De registratie is bij wet geregeld

Om een basisregistratie als authentieke registratie te laten functioneren is het noodzakelijk dat daaraan dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan de afzonderlijke gegevensregistraties die door de beoogde afnemers zelf werden bijge-

1894020 02515

houden. Het moet voor de gebruiker van de betreffende gegevens in principe niet langer noodzakelijk zijn om zelf onderzoek te doen naar de juistheid van de gegevens. 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.

2. De afnemers hebben een terugmeldplicht

Aan (authentieke) gegevens in een basisregistratie worden vanwege het overheidsbrede belang hoge eisen gesteld, onder andere ten aanzien van de procedures voor signalering en correctie van onjuiste gegevens.
Door het brede gebruik van basisregistraties zullen meer signalen van onjuistheden naar boven komen, waardoor een zelfreinigende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zijn afnemers in de publieke sector verplicht tot deze zogenaamde terugmelding. Als deze afnemers twijfelen aan de juistheid van de gegevens in de authentieke registratie, dan hebben zij de plicht dit te melden aan de bronhouder. De bronhouder heeft vervolgens ook de plicht de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren.

3. De registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid

De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek gebruikt worden. Om te bereiken dat burgers en bedrijven nog slechts eenmaal gegevens hoeven aan te leveren, de kwaliteit van de registratie optimaal is en de uitwisseling van gegevens tussen overheden wordt gestroomlijnd, is het gebruik van basisregistraties verplicht. Dit geldt voor alle publieke instanties en voor private instanties die uitvoering geven aan publieke taken. Het is daarom 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 bijvoorbeeld om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

4. Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid

De komst van (het stelsel van) de basisregistraties werpt de vraag op naar de relatie met aansprakelijkheid. Dit omvat tevens de vraag naar de regeling van de verantwoordelijkheden en het kunnen aanspreken van betrokken partijen in geval zich er fouten of schade zou voordoen. Er dient dan ook duidelijkheid te bestaan over de aansprakelijkheid.

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

De introductie van basisregistraties 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 eerstverantwoordelijke minister voor de betreffende registratie in samenspraak met de beoogde beheerder en de beoogde afnemers een oplossing te vinden.

6. Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie
Omdat bij introductie van een basisregistratie de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalt, 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 en het domein (de objecten van registratie) waarover gegevens worden vastgelegd. Deze gegevens dienen voor iedere authentieke registratie vastgelegd te zijn in een gegevenswoordenboek.

7. Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de bronhouder van de basisregistratie enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds
Gezien het belang van basisregistraties in de informatiehuishouding van de overheid, is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen. Voorbeelden van procedures waar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden zijn wijzigingsprocedures 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.

8. Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie
Er zal binnen het stelsel van basisregistraties sprake zijn van openbare en gesloten registraties, met name gezien de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens. Bij openbare authentieke registraties 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 potentiële afnemer geautoriseerd wenst te worden voor gebruik 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.

9. 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 basisregistratie. 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 is 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.

10. 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 basisregistratie in de loop van de tijd veranderen, zal soms bijsturing van de inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en/of wetgeving van een registratie noodzakelijk zijn. De afnemers moeten hierop op een niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen. Het niet-vrijblijvende karakter

1894020 02515

is vooral van belang, omdat afnemers voor het uitvoeren van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een basisregistratie.

11. De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de andere basisregistraties zijn beschreven

Doelstelling van het stelsel van basisregistraties is onder meer het verbeteren van het gegevensgebruik door het maken van een aantal duidelijke afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie. 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 basisregistratie aan het stelsel te worden nagegaan of en hoe het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan reeds elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie.

12. De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, respectievelijk het functioneren van de registratie

Basisregistraties zijn van groot belang voor het functioneren van de overheid en het ligt daarom in de rede dat de overheid zelf zeggenschap behoudt over deze registraties. Daarmee wordt nog geen uitspraak gedaan over de plaats waar het daadwerkelijk beheer van een basisregistratie plaatsvindt. Mits wordt voldaan aan alle aan een authentieke registratie te stellen eisen, kan het operationeel beheer 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.

1894020 02515

Bijlage 3 Factsheets financiering

In deze bijlage geven we per basisregistratie een beknopt overzicht (*factsheet*) van de kosten en de financiering daarvan voor de verschillende *stakeholders*. Uit deze overzichten blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de ene *stakeholder* (voor een deel) de kosten dekt van een andere stakeholder. Door het bestaan van deze kruisverbanden in de *factsheets* is het dus niet mogelijk om door een optelling van de kostenbedragen van de *stakeholders* de totale kosten voor die basisregistratie te berekenen.

1894020 02515

Factsheet Basisregistratie Personen (BRP) / GBA/RNI (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van BZK Registratiehouder	Beheer en exploitatie BRP/GBA	12.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling BRP	1.305.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Beheer en exploitatie RNI	7.300.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Agentschap BPR Beheerder/verstrekker	Beheer/exploitatie BRP/GBA	18.500.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 12.200.000 (1) Medeoverheden/markt: 6.300.000 (1)
	Beheer/exploitatie RNI	3.800.000 (1)	Bijdrage Ministerie van BZK: 3.800.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten Bronhouder	Beheer/exploitatie	100.000.000 (2)	Gemeentebegrotingen (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	6.300.000 (1)	Begroting afnemers

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012).

Toelichting:

De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van ingezetenen (voorheen de GBA) en niet-ingezetenen (RNI). Momenteel loopt het project Operatie BRP (voorheen: modernisering GBA) met als geplande einddatum 1 januari 2016. De totale operatie BRP is volgens de minister van BZK (2014a) meerjarig geraamd op ruim € 75 miljoen (initieel bijna € 30 miljoen), waarvan ruim € 42 miljoen reeds is besteed.

Factsheet (Nieuw) Handelsregister (NHR) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van EZ Registratiehouder	Beheer en exploitatie	61.741.000 (1)	Rijksbegroting

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kamer van Koophandel Bronhouder/verstrekker	(Door)ontwikkeling	4.055.000 (1)	121.873.000 (1)
	Beheer/exploitatie	113.940.000 (1)	

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers en geregistreerden		59.032.000 (1)	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

Opmerking:

In het rapport van de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) is een verschil waar te nemen tussen de gegevens over de uitgaven volgens de begroting van EZ (€ 61.741.000) en de begrotingsgegevens van de KvK (bijdrage moederdepartement: € 62.841.000). Volgens een toelichting van het ministerie van EZ is dit te verklaren door verschillen in de begrotingsramingen van het ministerie en de KvK ten tijde van de opvraag door de projectgroep DiFi.

Factsheet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie IenM Registratiehouder	Departementaal beleid en beheer	700.000 (2)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Vergoeding aan Kadaster	2.800.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten Bronhouders	Totale jaarlijkse structurele kosten	50.000.000 (2)	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	4.900.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 2.800.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke partijen	--	--
	Private partijen	Abonnementskosten (Kadaster): ?	Middelen private partijen

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

(2) Opgave IenM / Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012); kosten bronhouders betreft een globale raming.

Factsheet Basisregistratie Voertuigen (BRV) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM		--	--
Registratiehouder			

Stakeholder		Kosten	Dekking
RDW	(Door)ontwikkeling	2.010.000 (1)	Tarieffinanciering:
Bronhouder/verstrekker	Beheer/exploitatie	8.405.000 (1)	10.415.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke partijen	--	--

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers en geregistreerden	Private partijen	10.415.000 (1)	Middelen afnemers

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

Factsheet Basisregistratie Kadaster (BRK) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM Registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	Zie Afnemers/ Publieke partijen	Begroting IenM; Ontvangsten andere overheden: 3.090.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling, beheer en exploitatie	171.500.000 (1)	Ontvangsten van afnemers: 172.200.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers en geregistreerden	Publieke partijen	12.700.000 (1)	Publieke middelen
	Private partijen	159.500.000 (1)	Middelen private partijen

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

Het Kadaster berekent tarieven voor de inschrijving van akten gerelateerd aan vastgoedtransacties. Voor niet-overheden gelden er ook tarieven voor het afnemen van gegevens. Het overheidsgebruik is afgekocht.

Factsheet Basisregistratie Topografie (BRT) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM Registratiehouder	Bijdrage beheer/exploitatie	10.200.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	Bijdrage (door)ontwikkeling	2.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Bronhouder en verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	15.900.000 (1)	Begroting Kadaster + ontvangsten IenM: 12.200.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers		--	--

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

Toelichting:

De Basisregistratie Topografie omvat een verzameling van authentieke topografische kaarten. De kaarten zijn beschikbaar op verschillende schaalniveaus als open data. Het Kadaster stelt de gegevens sinds 1-1-2012 kosteloos en tegen minimale leveringsvoorwaarden ter beschikking aan afnemers.

Factsheet Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie IenM Registratiehouder	Vergoeding aan Kadaster	1.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, Ministerie van EZ, ProRail, Ministerie van Defensie Bronhouders	Kosten productie en overhead	34.000.000 (2)	Begroting bronhouders (inputfinanciering) Ontvangsten van afnemers: ?

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	1.000.000 (1)	Ontvangsten van IenM: 1.000.000 (1) Ontvangsten van afnemers: ?

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	?	Begroting afnemers

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013); deze bron noemt voor de basisregistraties van IenM gezamenlijk (BAG, BRT, BRK en BGT) een bedrag van € 36.541.000 voor 2014.

(2) Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (2012): globale schatting van kosten van bronhouders.

Toelichting:

De BGT is in ontwikkeling en nog niet in gebruik. Er zijn al voorlopers van de BGT; met name de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). Deze voorlopers zijn bijna geheel input gefinancierd. Er worden wel tarieven berekend aan afnemers, maar dit is slechts van marginale betekenis.

1894020 02515

Factsheet Basisregistratie Ondergrond (BRO) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van IenM Registratiehouder		?	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries van EZ en IenM Bronhouders	Ontwikkelingskosten	3.000.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) Beoogde verstrekker		?	inputfinanciering

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

Factsheet Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van Financiën Registratiehouder	Beheer en exploitatie	1.140.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)
	(Door)ontwikkeling	1.060.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten Bronhouders	Opnemen gegevens in Landelijke Voorziening (LV) WOZ	?	Gemeentelijke begroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Kadaster Verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/-exploitatie LV WOZ	1.000.000 (1)	Ontvangsten van het Ministerie van Financiën: 1.000.000 (1)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gemeenten, CBS, Belastingdienst, Waterschappen Afnemers	Publieke partijen	1.474.000 (2)	Begroting afnemers

Stakeholder		Kosten	Dekking
Waarderingskamer Toezichthouder	Financiering kosten beheer LV WOZ	1.474.000 (2)	Bijdragen afnemers: 1.474.000 (2)

Bronnen:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

(2) Waarderingskamer (2014); Jaarverslag Waarderingskamer 2013.

Opmerkingen:

In haar jaarverslag over 2013 meldt de Waarderingskamer (2014) dat de financiering van het beheer van de LV WOZ via haar begroting verloopt. Voor 2014 is voor dit beheer een bedrag van € 1.474.000 geraamd, dat volledig wordt gefinancierd uit bijdragen van afnemers. Onduidelijk is hoe deze gegevens zich verhouden tot de bedragen die de interdepartementale projectgroep DiFi (2013) noemt.

Factsheet Basisregistratie Inkomen (BRI) (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van Financiën Registratiehouder / Belastingdienst Bronhouder/verstrekker	(Door)ontwikkeling en beheer/exploitatie	2.300.000 (1)	Rijksbegroting

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke en private partijen	?	?

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

Factsheet Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU) / Polisadministratie UWV (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van SZW Registratiehouder	Bijdrage UWV	36.400.000 (1)	Rijksbegroting (inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
UWV Bronhouder/verstrekker	Beheer en exploitatie	35.200.000 (1)	38.200.000 (1)
	(Door)ontwikkeling	3.000.000 (1)	

Stakeholder		Kosten	Dekking
Afnemers	Publieke partijen	700.000 (1)	
	Private partijen	1.100.000 (1)	

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

Toelichting:

De Basisregistratie voor Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen bestaat nog niet. De polisadministratie van het UWV, die de kern zal gaan vormen van de BLAU, is al wel operationeel. De gegevens in de tabel hebben betrekking op deze polisadministratie.

Factsheet Stelselvoorzieningen (bedragen 2014 in euro)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Ministerie van BZK/	Beheer en exploitatie	6.120.000 (1)	Rijksbegroting
Logius	(Door)ontwikkeling	2.855.000 (1)	(inputfinanciering)

Stakeholder		Kosten	Dekking
Gebruikers		?	Inputfinanciering

Bron:

(1) Interdepartementale projectgroep DiFi (2013).

1894020 02515

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
AKR	Automatische Kadastrale Registratie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BAO	Bronhouders- en Afnemersoverleg
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie
BID	Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BLAU	Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BRG	Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid
BRI	Basisregistratie Inkomen
BRK	Basisregistratie Kadaster
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRP	Basisregistratie Personen
BRT	Basisregistratie Topografie
BRV	Basisregistratie Voertuigen
BSN	Burgerservicenummer
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratiekantoor
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CMI	Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en –fouten
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBZ	Dienst Burgerzaken
DigiD	Digitale Identiteit
DKD	Digitaal Klantdossier
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
eID	Elektronische Identiteit
ENSIA	Eenduidige Normatiek Single Information Audit
EZ	Economische Zaken
FIN	Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
GBKN	Grootschalige Basiskaart van Nederland
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IenM	Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
KVK	Kamer van Koophandel
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams

LV	Landelijke Voorziening
NCDO	Nationaal Commissaris Digitale Overheid
NHR	Nieuw Handelsregister
NUP	Nationaal uitvoeringsprogramma
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OZB	Onroerendezaakbelasting
PSB	Programmaraad Stelsel van Basisregistraties
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
RDW	Rijksdienst Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RNI	Registratie Niet Ingezetenen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SG	Secretaris-generaal
SGO	SG-overleg
STIP	Stelselinformatiepunt
STOUT	Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SyRI	Systeem Risico Indicatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WEU	Wet eenmalige uitvraag werk en inkomen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WOZ	Waardering Onroerende Zaken
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

1894020 02515

Bijlage 5 Literatuur

ABDTOPConsult, Rob Kuipers (2014). *Nieuwe Governance Generieke Digitale Infrastructuur.*

Algemene Rekenkamer (1996). *Gemeentelijke Basis Administratie.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, 25 040, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening: IT-governance bij ministeries.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 505, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Studierapport Signaleren van fraude.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 31 388, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Alterra (2012). *Audit Basisregistratie Kadaster. Rapportage en verklaring over de kwaliteit van de* BRK. Wageningen: Alterra.

Amsterdam (2013). *Eindrapport pilot Interventieproject Schoon Schip.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Basisinformatie.

Auditdienst Rijk (2013). *Auditdienst Rijk over systeemverantwoordelijkheid. Naar maatwerk per systeem.* Den Haag: ADR.

Auditdienst Rijk (2014). *De* BAG *bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (*BAG*) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.* Rapportno. ADR/2013/1460. Den Haag: ADR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Brief van de minister van* BZK *van 28 mei 2010 over Modernisering van de overheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 362, nr. 176. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010a). *Visie op het stelsel van basisregistraties.* Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Besturing van het stelsel van basisregistraties. "Regie op samenhang en gebruik".* Versie 1.1. Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010b). *Uitvoeringsagenda Stelsel van basisregistraties 2010-2015. Versie 1.5.* Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 176.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *i-*NUP*. Overheidsbrede Implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid.* Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 182.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Circulaire Adresonderzoek.*

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012a). *Circulaire Gerede Twijfel.* Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012b). *Circulaire Briefadres.*

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012c). Brief van de minister van BZK van 5 juli 2012 over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27 859, nr. 60. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Brief van de minister van BZK van 5 november 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 292. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a). Identiteit in cijfers, versie 1.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b). Brief van de minister van BZK van 19 december 2013 over Informatie- en communicatietechnologie (ICT). DigiD en eID. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 299. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013c). Brief van de minister van BZK over de Kabinetsvisie aanpak identiteitsfraude, 'Slim voorkomen, vlot herstellen'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 301. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Brief van de minister van BZK van 10 januari 2014 over recente incidenten met fraude DigiD. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 302. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a). Rapportage Operatie BRP; periode oktober 2013 - maart 2014. Bijlage bij brief van de minister van BZK van 16 april 2014. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014b). Brief van de minister van BZK aan de Nationale ombudsman over het rapport 'De burger gaat digitaal'. Kenmerk 2013-0000774514. Den Haag: BZK.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014c). Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de benoeming van de NCDO. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 26 643, nr. 314. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012). Evaluatierapport Pilot Evaluatie-instrument GBA en Reisdocumenten. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (2012a). Protocol adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders. Den Haag: BPR.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Brief van de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën van 12 december 2013: feitenrelaas inzake fraudesignalen van de gemeente Bronckhorst. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 449. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken (2003). *Afronding Actieprogramma electronische overheid.* Den Haag: Tweede kamer, vergaderjaar 2002-2003, 26 387, nr. 19.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011). *Vertrokken onbekend waarheen. Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek.* Den Haag: CBS.

Cirm Business B.V. (2010). *Geldstromen grootschalige topografie in kaart: van GBKN naar BGT. Versie 0.9.*

College Bescherming Persoonsgegevens (2006). *Notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling.* Den Haag: CBP.

College Bescherming Persoonsgegevens (2007). *Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof.* Den Haag: CBP.

Deloitte Accountants B.V., Enterprise Risk Services (2011). *Momentopname Kwaliteit GBA 2011.* Den Haag: Deloitte Accountants B.V.

Deloitte Accountants B.V. / Zenc (2011). *De GBA als basisregistratie. Onderzoek naar het gebruik van de GBA.* Den Haag: Deloitte / Zenc.

Dienst Justis (2013). *Evaluatie Wet Controle op Rechtspersonen. Een verslag over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.* Den Haag: Dienst Justis.

Dienst Nationale Recherche (2012). *Bestuurlijk advies Nederlandse belastingnomaden.*

Duivenboden, H.P.M. van & M. de Vries (red.) (2003). *Stroomopwaarts! Kroniek van het Programma Stroomlijning Basisgegevens.* Den Haag: Programma Stroomlijning Basisgegevens.

Ecorys Nederland BV / Grontmij Nederland BV (2007). *Kosten-batenanalyse Basisregistratie Ondergrond.* Rotterdam: Ecorys/Grontmij.

Ecorys-NEI (2004). *Kosten-batenanalyse BGR en BRA.* Rotterdam: Ecorys-NEI.

Ecorys-NEI (2010). *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties.* Rotterdam: Ecorys-NEI.

Essence (2012). Adresinformatie en het stelsel van basisregistraties. Semantiek als sleutel voor hergebruik. Fase 2 D1.2. Enschede: Essence.

Europese Commissie (2012). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming).* COM(2012) 11 final. Brussel: EU.

FIOD (2012). *Verkenning uitspraken systeemfraudezaken.*

Gemeente Groningen (2007). *Laag waterverbruik spoort uitkeringsfraude op*. Persbericht 06-06-2007.

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2013). *Ombudsman Rotterdam start onderzoek naar onterechte uitschrijving* GBA. Persbericht 17-10-2013.

Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2014). *Opsporing verzocht! Een onderzoek naar de gang van zaken voor, tijdens en na een adresonderzoek en de uitschrijving uit de* GBA. Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam.

Heijnen en Bilder (2007). *Motie van de leden Heijnen en Bilder (foutenmarge* GBA). Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 34. Den Haag: SDU.

ICTU (2013). *Kwaliteitsverbetering van de* GBA *in de praktijk. Eindrapport van het project: Adresonderzoek 'samen leren'*. Den Haag: ICTU.

IDManagement Centre / Considerati (2012). *Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de* GBA *(fase 1)*.

IDManagement Centre (2014). *Vermoedens onder gemeenten van pogingen tot fraude met adresgegevens. Analyse internet enquête.*

Infrastructuur en Milieu (2014). *Scoreverloop BAG-inspecties 2012-2014*.

Interdepartementale projectgroep DiFi (2013). *De cost gaet voor de baet uyt. Rapportage / advies Financiering Digitale (Basis)Infrastructuur*.

Kamer van Koophandel Nederland (2012). *PoC Terugmelden* BD --> KVK *Zomer 2012*.

Katholieke Universiteit Brabant; Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (2002). *Met recht gestroomlijnd. De hoofdpunten van juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens*. Tilburg: KUB/CRBO.

Kolkman et al. (2012). *Verbetering betrouwbaarheid basisregistratie Kadaster*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2013). *Eindrapport Expertgroep Aangehaakte gegevens*. Den Haag: KING.

LPBL (2011). *Maatschappelijke kosten en baten van de* BGT.

Motivaction (2013). *Hoe beleven burgers de iSamenleving? Een onderzoek naar kennis, bewustzijn en gedrag ten aanzien van de iSamenleving*. Amsterdam: Motivaction.

Nationale ombudsman (2009). *Herzien Openbaar rapport; verzoekschrift de heer K. te Hoofddorp*. Rapportnummer 2009/199. Den Haag: Nationale ombudsman.

1894020 02515

Nationale ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal*. Rapportnummer 2013/270. Den Haag: Nationale ombudsman.

Panteia (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*. Zoetermeer: Panteia.

PBLQ (2014). *Strategische en tactische sturing op het gebruik van (basis)registraties in nieuwe inkomensafhankelijke regelingen*. Adviesrapportage SGO-3 fiche 12. Versie 1.0. Den Haag: PBLQ.

PBLQ/HEC (2012). *Het versterken van de informatiepositie van de burger: verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van MijnOverheid*. Den Haag: PBLQ/HEC.

PBLQ/HEC (2013). *De burger kan het niet alleen; Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers*. Den Haag: Sdu.

PBLQ/Zenc (2011). *Informatiekwaliteit op het juiste niveau*. Den Haag: Zenc.

PBLQ/Zenc (2013). *Terugmelden, waarom niet?*

PBLQ/Zenc (2013a). *De burger kan het niet alleen. Digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers*. Den Haag: Sdu

Programma Stroomlijning Basisgegevens (2002). *Juridische aspecten van authentieke registraties*.

Programmabureau i-NUP (2012). i-NUP, Programmaplan Stelsel van Basisregistraties 2012-2014. Versie 1.1.

Programmabureau i-NUP (2012a). i-NUP, Jaarplan Stelsel van Basisregistraties 2012. "van werkend krijgen naar gebruik". Versie 1.12.

Programmabureau i-NUP (2013). i-NUP, Tussenbalans medio 2013.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011). *Wie van de drie? Naar een doelmatige, duidelijke en duurzame financiering van het stelsel van basisregistraties*. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011a). *Advies PSB over de stroomlijning van de financiering van het stelsel*. Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2011b). *Interoperabiliteit in uitvoering*. Den Haag: Forum Standaardisatie / Logius.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2012). *Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties*. Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties (2013). *Jaarplan 2014; de volgende fase: optimaal datagebruik*. Definitieve versie 1.7. Den Haag: Programmabureau i-NUP.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2013). *Vergezicht 2020*. Den Haag: PSB.

1894020 02515

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, Stuurgroep Werkend Stelsel (2014). *Voorstel verdere uitbreiding kwaliteitsinformatie stelsel (kwaliteitsmeting stelsel)*. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013). *Kopiebestanden. Status en positionering van gegevenskopieën*. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2013a). *Bij twijfel niet gebruiken? Een verkenning naar oplossingen voor belemmeringen bij het gebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties*. Versie 1.1. Den Haag: PSB.

Programmaraad Stelsel van basisregistraties, cluster STOUT (2014). *Voortgangsoverzicht stelselvorming 15*. Den Haag: PSB.

Project SGO-3, Jos van der Ploeg (2013). *Stand van zaken van het project SGO-3 Versnelde effectieve inzet van basisregistraties; november2013*.

PWC (2010). *Verfijning en herijking kostenbatenanalyse voor investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties. Grip op centrale en decentrale investeringen en kosten maximaliseert de business case*.

PWC (2010a). *Effecten van het aansluiten op het stelsel voor de individuele afnemer "Haal de winst uit de processen en vermijd ook hier dubbele investeringen"*.

PWC (2013). *Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten. Analyse meldingen 2011-2012*.

Raad van State (2009). *Uitspraak afdeling Bestuursrechtspraak. Zaaknummer: 200805067/1*, LJN BH5525. Jurisprudentie Bestuursrecht 2009-114.

Rechtbank Utrecht (2008). *Uitspraak sector Bestuursrecht. Zaaknummer:* SBR 07/1955 en SBR 07/1956. JWWB 2008, 190.

Research voor Beleid (2011). *Evaluatie* BSN-punt. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Rotterdam-Rijnmond (2012). *Bestuurlijke rapportage "GBA en fraude"*. Rotterdam: RIEC.

Riemersma, Regina (2013). *Gevolgen besluiten tijdens reis naar Kopenhagen voor SGO-3 en overige trajecten*. Notitie t.b.v. Gert-Jan Buitendijk, DGBK.

SIRA Consulting (2013). *Niet meer naar de bekende weg vragen. Onderzoek naar het gebruik van basisregistraties bij contacten met burgers en bedrijven door organisaties die publieke taken uitvoeren*. Eindrapport 1.3. Nieuwegein: SIRA Consulting.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012). *Bredere kijk op gegevens; programmarapportage informatieprocessen*. Den Haag: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2012a). *Nota van bevindingen; bestandskoppelingen bij fraudebestrijding*. Nr.12/062. Den Haag: Inspectie SZW.

1894020 02515

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2013). *De burger bediend in 2013; Programmarapportage Informatieprocessen*. Utrecht: Inspectie SZW.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Voorstel tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 579, nrs. 2/3. Den haag: Sdu.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Stuurgroep project SGO-3 (2013). *Rapportage project SGO-3 'Versnelde effectieve inzet van basisregistraties'*.

Statisfact (2013). *Afnemersonderzoek Basisregistratie Adressen en Gebouwen*. Utrecht: Statisfact BV.

Taskforce SGO-3 (2013). *'Alles draait om de eenvoud'. Rapportage aan de voorzitter van de Stuurgroep SGO-3*.

TNS Nipo (2013). *Kwaliteitsonderzoek Handelsregister. Verkennend onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de geregistreerde gegevens ten opzichte van de werkelijke situatie*. Amsterdam: TN Nipo.

TNS Nipo (2013a). *Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013*. Kenmerk G6765. Amsterdam: TNS Nipo.

Veiligheid en Justitie (2013). *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Rijksbrede aanpak van fraude)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 17 050 / 29 911, nr. 450. Den Haag: Sdu.

Vries, de H.G.A. (2013). *Basisregistraties in de knel? Onderzoek naar de noodzaak van een kaderwet voor het stelsel van basisregistraties*. Enschede: Universiteit Twente.

Vries, de Marco en Pijpker, Udo (2013). *Samenvatting van de afsluitende bijeenkomst van de reis naar Denemarken en overzicht van pregnante beelden die naar voren zijn gekomen tijdens deze reis*.

Waarderingskamer (2014). *Jaarverslag Waarderingskamer 2013*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2011). *iOverheid*. Den Haag/ Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2013). *Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit*. Staatsblad 567, 2013. Den Haag: Sdu.

Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens (2013). Staatsblad 405, 2013. Den Haag: Sdu.

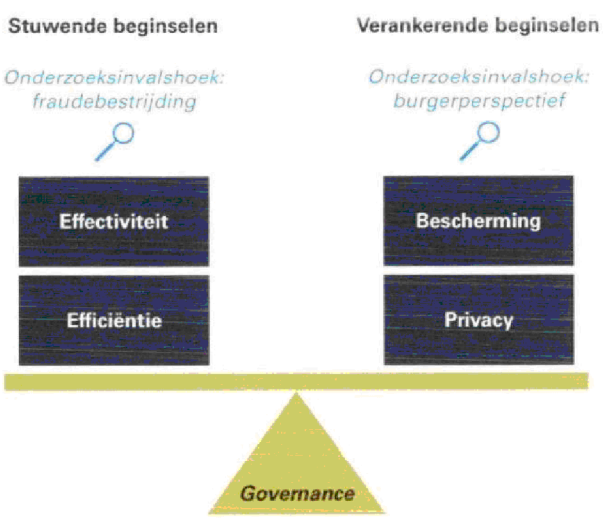
Bijlage 6 Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage geeft een nadere toelichting op het onderzoekskader en de gehanteerde onderzoeksmethoden. We gaan in op de afbakening van het onderzoek, op de doel- en probleemstelling, de onderzoeksvragen en normen die daaraan zijn gekoppeld. Daarna beschrijven we de aanpak van ons onderzoek en tot slot gaan we in op de gehanteerde procedures van hoor en wederhoor.

1. Afbakening onderzoek

In september 2013 heeft de Algemene Rekenkamer het projectvoorstel voor dit onderzoek naar de basisregistraties vastgesteld. De basisregistraties vormen een breed en complex onderzoeksobject en daarom is ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen en toe te spitsen op enkele invalshoeken. Voor de afbakening kunnen we refereren aan het analysekader dat de WRR (2011) in het rapport iOverheid heeft geschetst. Voor ons onderzoek kunnen we dit als volgt illustreren.

Figuur Analysekader stuwende en verankerende beginselen



Dit analysekader omvat stuwende beginselen als effectiviteit en efficiëntie. Deze beginselen staan volgens de WRR voor de aandrang van de overheid om ICT in te zetten voor verschillende doeleinden in tal van domeinen. Hier staan verankerende beginselen zoals privacy tegenover. Deze verankerende beginselen vormen een tegenwicht en remmen de kracht van de stuwende beginselen af.

Om de reikwijdte van ons onderzoek naar (het stelsel van) basisregistraties te beperken, hebben we ons onderzoek vooral gericht op twee thema's, die respectievelijk tot een verankerend en een stuwend beginsel kunnen worden gerekend.

1. *Basisregistraties vanuit het burgerperspectief.* Een burger heeft vooral te maken met de basisregistraties, omdat gegevens over hem of zijn belangen in deze registraties zijn vastgelegd. Hij kan profiteren van de efficiency van de basisregistraties, omdat bijvoorbeeld een gegevensmutatie slechts één keer gemeld behoeft te worden en niet bij verschillende instanties afzonderlijk. De burger kan echter ook last hebben van fouten in de basisregistraties, omdat de foutieve gegevens binnen verschillende processen van de overheid kunnen doorwerken, met alle consequenties van dien.

1894020 02515

We hebben ons onderzoek daarom ook gericht op de mogelijkheden voor een burger om grip te houden op de gegevens die over hem of zijn belangen zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om recht op inzage en foutherstel en om het (met terugwerkende kracht) terugdraaien van consequenties van eventuele onjuiste registratie.

2. *Betekenis basisregistraties voor fraudebestrijding.* Basisregistraties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van fraude. Te denken is aan fraude met toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering, belastingen, vastgoed en voertuigen. Primair is daarbij de kwaliteit en de betrouwbaarheid van gegevens van belang. Daarnaast speelt de vergelijking van gegevens in verschillende registraties een centrale rol bij de fraudebestrijding, bijvoorbeeld de vergelijking van gegevens uit de bevolkingsadministratie (BRP/GBA) met gegevens van Belastingdienst, SVB, UWV en DUO.

Naast deze thema's hebben we ook onderzoek gedaan naar de *governance* van (het stelsel van) de basisregistraties. Daarbij hebben we verkend of er versterkingen in de *governance* mogelijk zijn die een positieve uitwerking kunnen hebben op de fraudebestrijding en de bescherming van de belangen van de burger.

2. Doel- en probleemstelling

Met ons onderzoek willen we bijdragen aan de oplossing van (mogelijke) knelpunten die zich in het stelsel of bij de afzonderlijke basisregistraties voordoen vanuit het perspectief van de burger en vanuit de invalshoek van fraudebestrijding.
Met het oog op het doel van het onderzoek, hebben we de volgende probleemstelling geformuleerd: Welke knelpunten ervaren betrokkenen in (het stelsel van) de basisregistraties vanuit het perspectief van de burger en ten aanzien van de bijdrage aan fraudebestrijding, worden deze knelpunten aangepakt en hoe worden in dit verband mogelijke risico's beheerst?

3. Onderzoeksvragen en normen

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Welke knelpunten ervaren burgers (geregistreerden) vanuit hun perspectief met de basisregistraties bij eventuele onjuistheden in de basisregistraties en in de gegevensuitwisseling die daarmee samenhangt?
2. Welke knelpunten ervaren diverse betrokkenen (registratiehouders, bronhouders, verstrekkers, afnemers en gebruikers) met de basisregistraties en/of de stelselvoorzieningen uit oogpunt van fraudebestrijding?
3. Welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
4. Zijn de problemen en oorzaken onderkend en zo ja, wordt er actie op ondernomen?
5. Worden (mogelijke) risico's uit oogpunt van fraudebestrijding en het perspectief van de burger beheerst bij de realisatie van (het stelsel van) de basisregistraties?
   Daarbij willen we in ieder geval de volgende specifieke deelvragen beantwoorden:
   - 5.4 Is voor (het stelsel van) de basisregistraties een governancestructuur met doorzettingsmacht ingericht?
   - 5.5 Is een overkoepelend gegevensmodel en een kader voor gegevensuitwisseling vastgesteld?
   - 5.6 Is de financiering en de verdeling van kosten en baten sluitend geregeld?

De vragen 1 tot en met 3 zijn inventariserend van aard. Onderzoeksvraag 4 is normatief in de zin dat we verwachten dat problemen worden onderkend, de oorzaken ervan worden onderzocht en passende actie wordt ondernomen om de problemen op te lossen. Daarnaast is als norm gehanteerd dat aan de in de vragen 5.1 t/m 5.3 genoemde voorwaarden moet zijn voldaan. De governancestructuur moet onder andere voorzien in doorzettingsmacht om inrichtingsbeslissingen voor (het stelsel van) de basisregistraties te kunnen nemen waaraan de verschillende stakeholders gebonden zijn.

4. Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij documentatie bestudeerd over de individuele basisregistraties en het stelsel van basisregistraties. Dit omvat onder andere onderzoek dat door derden is verricht naar (het stelsel van) de basisregistraties. Daarnaast hebben we een groot aantal interviews gehouden met betrokkenen bij (het stelsel van) de basisregistraties (zie de volgende tabel).

Organisatie	Functie
Agentschap BPR	Projectleider BRP
Agentschap BPR	GBA stelselverantwoordelijke
	Adviseur stelselkwaliteit GBA
Agentschap BPR	Voormalig waarnemend directeur
Belastingdienst	Coördinator team fraudebestrijding
	Beleidsmedewerker team fraudebestrijding
Belastingdienst	Voormalig directeur programma iBelastingdienst
BKWI	Medewerker Strategie & Beleid
CMI	Senior medewerker
DUO	Directeur onderwijsservice
	Beleidsmedewerker MT
Gemeente Amsterdam	Programmamanager Programma Schoon Schip
Gemeente Schiedam	Informatieanalist
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Hoofd Financiën, Control en Belastingen
	Adviseur informatiebeleid
	Informatiemanager
	Clusterhoofd Heffing en invordering
	Medewerker databeheer en –distributie
	Medewerker cluster Kwaliteit en beheer
ICTU	Hoofd Project Stelseloplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT)
ICTU	Projectleider Stelselcatalogus
Kadaster	Hoofd Strategie
Kamer van Koophandel	Directeur van het landelijk bureau Handelsregister
	Projectmanager criminaliteitspreventie
Landelijk samenwerkingsverband GBKN	Directeur-secretaris Landelijk samenwerkingsverband GBKN
Logius	MT-lid
	Coördinator stelselvoorzieningen
Ministerie van I&M	Hoofd beleid geoinformatie
Ministerie van I&M & Auditdienst Rijk (ADR)	Beleidscoördinator BAG van Ministerie van I&M
	Projectleider BAG-evaluaties; ADR, cluster I&M
Ministerie van I&M	Medewerker BAG-inspecties

1894020 02515

Organisatie	Functie
Ministerie van I&M	Relatiemanager RDW
	Medewerker unit Toezicht
	Beleidsmedewerker
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Hoofd afdeling Identiteit
	Programmamanager Digitale Overheid
Ministerie van BZK, DGOBR	CIO Rijk
Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven & Innovatie	Clusterleider algemeen ondernemerschapsbeleid
	Senior beleidsmedewerker
	Accountmanager Ondernemen Innovatie
Ministerie van SZW	Projectleider Fraudeaanpak door bestandskoppelingen
	Medewerker Inspectie SZW
Nationale ombudsman	Projectleider digitale overheidsdienstverlening
	Onderzoeker digitale overheidsdienstverlening
Nationale Politie	Informatiearchitect Directie Informatievoorziening
	Landelijk functioneel beheerder Personenserver
	Landelijk functioneel beheerder Basisvoorziening Informatie / Integraal Bevragen
	Lead engineer softwarehouse
NVVB	Beleidsmedewerker
Ombudsman Amsterdam	Gemeentelijke ombudsman
	Communicatieadviseur
	Onderzoeker
Ombudsman Den Haag	Gemeentelijke ombudsman
	Onderzoeker
Ombudsman Rotterdam	Gemeentelijke ombudsman
	Projectleider
PSB en Ministerie van BZK	Voorzitter programmaraad
	Projectleider BZK, DGBK-B&I en programmamanager i-NUP
	Clustermanager Strategie en Regie BZK, DGBK-B&I
PSB	Voorzitter
RDW	Directeur
	Divisiemanager registratie en informatie
SGO-3	Projectleider
	Secretaris
SVB	Informatiemanager
	Bedrijfscoördinator handhaving
UWV	Directeur divisie gegevensdiensten
	Business consultant
Veiligheid en Justitie	Projectsecretaris Programma Aanpak Fraude
Veiligheidsregio Haaglanden	Informatiemanager

Van alle interviews hebben we een verslag opgesteld, dat we ter verificatie hebben toegezonden aan de gesprekspartners.
In aanvulling op de documentenstudie en interviews hebben we ook een expert-bijeenkomst georganiseerd. Daarbij waren vijftien experts en betrokkenen bij (het stelsel van) de basisregistraties aanwezig (zie de onderstaande tabel).

Organisatie	Functie
Agentschap BPR	GBA stelselverantwoordelijke
CBP	Beleidsmedewerker
Kamer van Koophandel	Directeur van het landelijk bureau Handelsregister
Logius	MT-lid
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Programmasecretaris Stelsel van basisregistraties
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Hoofd afdeling Identiteit
Ministerie van BZK, DGBK-B&I	Beleidsmedewerker
Ministerie van BZK, DGOBR	Voormalig CIO Rijk
Ombudsman Amsterdam	Gemeentelijke ombudsman
PBLQ	Adviseur
RDW	Directeur
SGO-3	Secretaris
UWV	Directeur divisie gegevensdiensten
VNG	Beleidsmedewerker informatiebeleid
Waarderingskamer	Directeur

De deelnemers hebben aan de hand van stellingen gediscussieerd over de betekenis en rol die basisregistraties hebben uit oogpunt van fraudebestrijding en burgerperspectief en over de knelpunten die hierbij spelen.

5. Casussen van burgers

In het kader van ons onderzoek wilden wij vanuit het perspectief van de burger een aantal praktijkcasussen beschrijven om te illustreren hoe ingrijpend fouten in de basisregistraties en de gevolgen daarvan kunnen zijn. Daartoe hebben we allereerst geïnventariseerd welke relevante casussen al bekend zijn bij organisaties als de Nationale ombudsman, lokale ombudsmannen en het CMI.

Daarnaast hebben wij met behulp van een digitaal hulpmiddel onderzocht welke klachten er over basisregistraties zijn geuit via verschillende typen sociale media (onder andere Twitter, Facebook en diverse fora) in de periode tussen februari 2013 en maart 2014. Wij hebben onze zoekopdrachten daarbij gericht op vier basisregistraties (GBA/BRP, BRV, Kadaster en NHR), omdat dit kernregistraties zijn, waar burgers en bedrijven meer direct mee te maken hebben. Naar aanleiding van enkele berichten hebben we contact gezocht met degenen die de berichten hadden geplaatst om casusbeschrijvingen te completeren.

6. Hoor en wederhoor

Met het oog op de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces hebben wij een nota van bevindingen opgesteld en voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken departementen ter verificatie van de feiten.

Na deze verificatie van de bevindingen, hebben we het conceptrapport van ons onderzoek voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de ministers die verantwoordelijk zijn voor één of meer basisregistraties. Aan de minister van BZK hebben we gevraagd de bestuurlijke reactie op ons conceptrapport te coördineren, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties als geheel. De met de overige ministers afgestemde reactie van de minister van BZK en ons nawoord daarop zijn in ons eindrapport verwerkt.

1894020 02515

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.G.L. Benner RE RA (projectleider)
Dhr. ing. A. Colon RE
Dhr. ing. M.E.M. Kerkvliet MSc. MPIM
Dhr. H.J. Klip M.Sc. MPIM
Mevr. Y. van der Laan MSc.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Infographics

Joris Fiselier Infographics

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: iStock

Den Haag, oktober 2014

1894020 02515

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

BZK
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Contactpersoon

T

Kenmerk
2014-0000523288

Uw kenmerk

Datum 16 oktober 2014
Betreft Conceptrapport Basisregistraties

Op 19 september heeft u mij het conceptrapport Basisregistraties voor bestuurlijke wederhoor aangeboden.

Mede namens de ministers van EZ, SZW, I&M, Financiën en V&J onderschrijf ik het door u onderkende groeiende belang van het stelsel van basisregistraties met haar uitgangspunt eenmalige gegevensinwinning, meervoudig gebruik en de daarmee gepaard gaande groeiende maatschappelijke impact van die basisregistraties en de toenemende afhankelijkheden en kwetsbaarheden. De basisregistraties bevatten slechts een klein deel van het totaal aan overheidsgegevens. Het gaat echter om gegevens die essentieel zijn voor zowel burger, bedrijfsleven als overheid.

De individuele basisregistraties en daarvoor benodigde wetgeving zijn verregaand gereed en standaarden en stelselvoorzieningen zijn de afgelopen jaren beschikbaar gekomen. Aan het verbreden van het gebruik van de basisregistraties ten behoeve van dienstverlening en fraudeaanpak wordt op vele fronten gewerkt.

De sturing en beheersing van het stelsel dient zowel bij te dragen aan een efficiënte en effectieve taakuitvoering van de overheid alsook de informatiepositie van burgers en bedrijven te borgen. Daaronder versta ik ook bescherming van persoonlijke gegevens en levenssfeer.
Het tijdig beschikbaar hebben van juiste informatie en de kwaliteit van de gegevens in de registraties is daarbij van groot belang.

Er zijn reeds verschillende kwaliteitbevorderende activiteiten gestart die passen bij uw aanbevelingen. Het gaat bijvoorbeeld om verplicht terugmelden door overheidsorganisaties, harmonisatie van gegevens, het pro-actief aanleveren van gewijzigde gegevens aan overheidsinstanties, inzage en melding ten behoeve van correctie door burgers en bedrijven, een correctieprocedure voor burgers en bedrijven, een escalatie en beroep- en bezwaarprocedure, en toezicht op de registraties en het gebruik van gegevens door de hele overheid heen. In het kader van de fraudeaanpak wordt nog eens extra inzet gepleegd om fouten uit de Basisregistratie personen (BRP) te halen.
Met het verhogen van de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties worden drempels voor (her)gebruik weggenomen. Hergebruik geeft een impuls aan zowel dienstverlening als aan fraudebestrijding. Uw aanbevelingen over

1894020 02515

gegevenskwaliteit en hergebruik ten behoeve van fraudebestrijding zijn evenzeer van belang voor dienstverlening. Ten behoeve van dienstverlening wordt ook gekeken naar het wegnemen van belemmeringen en worden kaders voor hergebruik ontwikkeld in verschillende pilots.
Uw aanbevelingen zijn zeer in lijn met de aanbevelingen van SGO3, de projectgroep in het kader van de hervormingsagenda rijksdienst die als doelstelling had bezuinigingen te realiseren door betere benutting van het stelsel van Basisregistraties en waarvan de follow-up uitgewerkt wordt.

Hieronder zal ik per -door u gehanteerde- perspectief nader ingaan op uw aanbevelingen.
De meer gedetailleerde suggesties in uw rapport zullen aandacht krijgen in vervolgtrajecten.

Aanbevelingen burgerperspectief

- Om inzage en correctie voor de burger eenvoudiger in te richten maak ik het mogelijk om persoonsgegevens in te zien via MijnOverheid. Dit is een eerste stap op weg naar eenvoudige inzage en correctie. Wel is het goed te bedenken dat vereenvoudiging van inzage en correctie meer omvat dan een procedure; vraagstuk daarbij is de rol/zeggenschap van de burger ten aanzien van 'zijn' gegevens.
- Een centraal meldpunt voor burgers en bedrijven is een belangrijke functionaliteit in gevallen waarin onjuiste registratie of het ontbreken van registratie impact heeft voor de positie van die burger/bedrijf. Het beleggen van taken/ verantwoordelijkheden en financiering bij een concrete functionaris zijn onderwerpen van nadere uitwerking. Het verdient de voorkeur een dergelijk meldpunt te verankeren binnen de uitvoering omdat daar ook de verantwoordelijkheid ligt. De Nationale Ombudsman kan dan als onafhankelijk escalatiepunt (blijven) functioneren. Voor zover het problemen met identiteitsgegevens in de BRP betreft, wordt die rol vervult door het CMI.
- Ik onderschrijf de aanbeveling om beter gebruik te maken van de huidige instanties om problemen ten aanzien van identiteit en (gebruik van) gegevens te voorkomen. En ik zal verkennen op welke wijze de huidige instanties die rol beter kunnen vervullen.
- Het belang van beveiliging deel ik. De Taskforce BID ondersteunt (mede) overheden in het kader van gegevensbeveiliging. Zelfregulering is een verplichting die wordt ingevoerd. Eenduidige normenkaders voor beveiliging komen tot stand onder ENSIA. Verder worden er in het kader van toegang tot gegevens maatregelen genomen om DigiD te versterken en wordt een pilot uitgevoerd met een verificatie te vergelijken met een sms-verificatie.
- Bij privacy gaat het telkens om het in evenwicht brengen van het realiseren van (beleids)doelstellingen en het beschermen van privacy.
  Privacybescherming is zeker van belang en zal mede op basis van de nieuwe EU-verordening verder worden ingericht. Dit maakt tegelijk een einde aan de verschillende privacyregimes. Het CPB heeft een keurmerk 'privacy audit proof' aan welk keurmerk reeds verschillende registraties voldoen.

Aanbevelingen fraude

- De kwaliteit van het stelsel van Basisregistraties is afhankelijk van de onderlinge koppelingen en van afspraken voor het stelsel als geheel. De kwaliteit is tevens afhankelijk van de kwaliteit van de afzonderlijke basisregistraties. Met de zogenaamde '12 eisen' zijn er eisen aan de individuele registraties gesteld ten aanzien van kwaliteitsborging. Ik zal sturen

op de onderlinge koppelingen en afspraken.

- De aanbeveling om met behulp van koppelingen en gegevensanalyse de mogelijkheden van de basisregistraties meer te benutten, ondersteun ik. Op basis van een Convenant (1 januari 2014) wordt het handelsregister ontsloten voor 3 belangrijke gegevens domeinen/ grootverbruikers van handelsregistergegevens (Belastingdienst, CBS, Dienst Justis). De gebruiksmogelijkheden voor de dienstverlenings- en handhavingsprocessen zijn groot. Een overkoepelende benadering is er nog niet maar zal worden ontwikkeld in het kader van een overheidsbrede visie op (overheids)gegevens waarbij actoren van binnen en buiten de overheid betrokken zijn. Er vindt een verkenning plaats op het brede terrein van fraudebestrijding naar fraudepatronen en fraudeprofielen.
- Verder verplichten van gebruik zal benutting van het stelsel van basisregistraties vergroten. Ter illustratie noem ik hier dat per 1 januari 2015 voor bestuursorganen het verplicht gebruik van handelsregistergegevens in werking treedt. Na een periode van zes jaar moeten alle bestuursorganen dit ook feitelijk hebben gerealiseerd.
- Standaardisatie wordt ingevuld middels de ontwikkeling van instrumenten voor terugmelden zoals digimelding, een stelselcatalogus en beleid op de inzet daarvan (zie hieronder bij governance).

Governance

- De richting is dat we drempels voor breed gebruik van basisregistraties zoveel mogelijk wegnemen. Bekeken moet worden – ook in relatie tot open data- hoe zich dit verhoudt tot die registerhouders die tarifering nodig hebben om de kosten van hun registratie te dekken.
- De verdere uitwerking van een Stelselwet is onderdeel van een breder gezamenlijk wetgevingsprogramma van de ministeries van EZ en BZK waarbij waar nodig generieke voorzieningen ook van een wettelijke basis worden voorzien. In dat programma wordt in eerste instantie ingezet op beveiligde gegevensuitwisseling, verplicht gebruik van standaarden en voorzieningen (zoals voor terugmelden) en gegevensharmonisatie waar dat mogelijk is.
- Gezien het overheidsbrede karakter van het Stelsel van basisregistratie zal BZK als beleidsverantwoordelijke voorstellen agenderen gebruikmakend van de governance voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Onder regie van de [redacted] worden (door)ontwikkeling (inclusief samenhang binnen het stelsel), beheer, implementatie en gebruik van het stelsel (en waarvoor overheden onder leiding van de [redacted] in 2015 met financieringsarrangementen komen) geborgd.
- Wij ondersteunen het werken volgens een groeimodel voor wetgeving, gebruik, gestandaardiseerde stelselvoorzieningen en uitwisseling van gegevens. Recent is de 'Visie op het Stelsel van Overheidsgegevens' opgesteld. Deze notitie biedt een inspirerend toekomstbeeld dat wordt onderschreven door kabinet, rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden. In deze visie wordt het burgerperspectief centraal gezet en de (veranderende) interactie tussen burger, bedrijf en overheid wordt beschreven. Informatie-uitwisseling en gebruik van gegevens zijn dienend aan het in positie brengen van burger en bedrijfsleven; de overheid neemt waar nodig drempels weg. Het perspectief is een digitale overheid waarin burgers en bedrijven eenvoudig toegang hebben tot 'hun' gegevens, en waar overheden en private partijen eenvoudig gegevens met elkaar uitwisselen binnen hanteerbare kaders voor veiligheid en privacy. De betekenis van de basisregistraties vanuit burgerperspectief (bijvoorbeeld dienstverlening op

basis van levensgebeurtenissen) en de betekenis van de basisregistraties voor fraudebestrijding (vergroten effectiviteit) zijn in dit perspectief voor doorontwikkeling verwoord en roepen beleidsmatige vragen op. Deze visie biedt daarmee een leidraad bij de transitie naar een moderne digitale overheid.

Datum
16 oktober 2014

Kenmerk
2014-0000523288

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk