



Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven

2019



Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven

De tekst in dit document is vastgesteld op 12 juni 2019. Dit document is op 18 juni 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

	Samenvatting	4
1	Over het onderzoek	5
1.1	Miljoenen mensen, 10 basisregistraties, 4 ministeries, 1 stelsel	5
1.2	Vervolgonderzoek basisregistraties: de menselijke maat centraal	7
2	Conclusie: er is vooral van onderop ontwikkeld	9
2.1	Geen stelselbrede <i>helpdesk</i> voor burgers en bedrijven	9
2.2	Eén afwegingskader voor privacybescherming ontbreekt	10
2.3	Burgers hebben geen regie op eigen gegevens	11
2.4	Verschillende werkwijzen om gegevenskwaliteit te verbeteren	13
2.5	Samenvattend: de toegevoegde waarde van het stelsel is nog niet merkbaar voor burgers en bedrijven	14
3	Vervolgstappen voor de minister van BZK: stuur op gezamenlijkheid en samenhang	16
3.1	Richt een meldpunt in met gezag en mandaat	16
3.2	Versterk centrale sturing op het in praktijk brengen van regie op gegevens	17
3.3	Maak duidelijk en concreet hoe het stelsel zich verder ontwikkelt in de digitale samenleving	17
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	19
4.1	Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	19
4.2	Ons nawoord	20
	Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	22
	Bijlage 2 Getoetste aanbevelingen uit 2014	24
	Bijlage 3 Noten	25



Samenvatting

Gegevens uit basisregistraties gaan over onze identiteit, ons inkomen, ons bedrijf, ons huis en onze auto - om enkele voorbeelden te noemen. Op basis van deze gegevens kent de overheid subsidies en toeslagen toe, spoort zij fraude en misbruik op en heft zij belastingen. Ook zijn de gegevens belangrijk in het economisch verkeer: mede op basis van deze gegevens worden huizen en auto's gekocht en verkocht, en wordt de betrouwbaarheid van een handelspartner vastgesteld. Dit (her)gebruik van gegevens, ook wel datagedreven of data-geïnformeerd handelen genoemd, neemt alleen maar toe. Niet alleen bij de overheid, maar ook in het bedrijfsleven. En dat roept de vraag op in hoeverre de mensen op wie die gegevens betrekking hebben, grip hebben op het verzamelen, gebruiken en hergebruiken van 'hun' gegevens.

Dit burgerperspectief was in ons onderzoek naar basisregistraties in 2014 één van de onderzoeksthema's. In dit vervolgonderzoek hebben we het perspectief van burgers en bedrijven centraal gezet. We hebben onderzocht of onze aanbevelingen van destijds zijn opgevolgd. Daarnaast hebben we de 10 basisregistraties en het stelsel als geheel doorge-licht op resterende knelpunten in bijvoorbeeld gebruiksvriendelijkheid en samenhang.

Overheidsorganisaties vragen de gegevens voor basisregistraties eenmalig uit bij burgers en bedrijven en gebruiken ze vervolgens als basis voor besluitvorming en taakuitvoering. Dit principe van 'eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik' is efficiënt en effectief vanuit het perspectief van overheden. Ook voor burgers en bedrijven kan dit principe voordelen bieden. Ze hoeven immers niet telkens opnieuw dezelfde gegevens aan te leveren. De keerzijde van dit hergebruik is echter dat mensen het zicht en de grip op hun eigen gegevens kunnen verliezen. Binnen het stelsel van basisregistraties wordt te weinig gedaan om burgers en bedrijven centraal te zetten. Het ontbreekt aan afgestemde en eenduidige voorzieningen waarmee burgers en bedrijven kunnen zien over welke gegevens de overheid beschikt en welke gegevens de overheid gebruikt en deelt en waarmee onjuiste gegevens gecorrigeerd kunnen worden. Ook ontbreekt nog steeds één centraal meldpunt voor problemen en fouten, dat ook daadwerkelijk registratie-overstijgende problemen en fouten kan oplossen.

Burgers en bedrijven hebben baat bij een toegankelijk en transparant stelsel. Het is noodzakelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zorgt voor harmonisatie, het breed overnemen van goede voorbeelden en verdere ontwikkeling van het stelsel als geheel in de steeds veranderende digitale samenleving.

1 Over het onderzoek

1.1 Miljoenen mensen, 10 basisregistraties, 4 ministeries, 1 stelsel

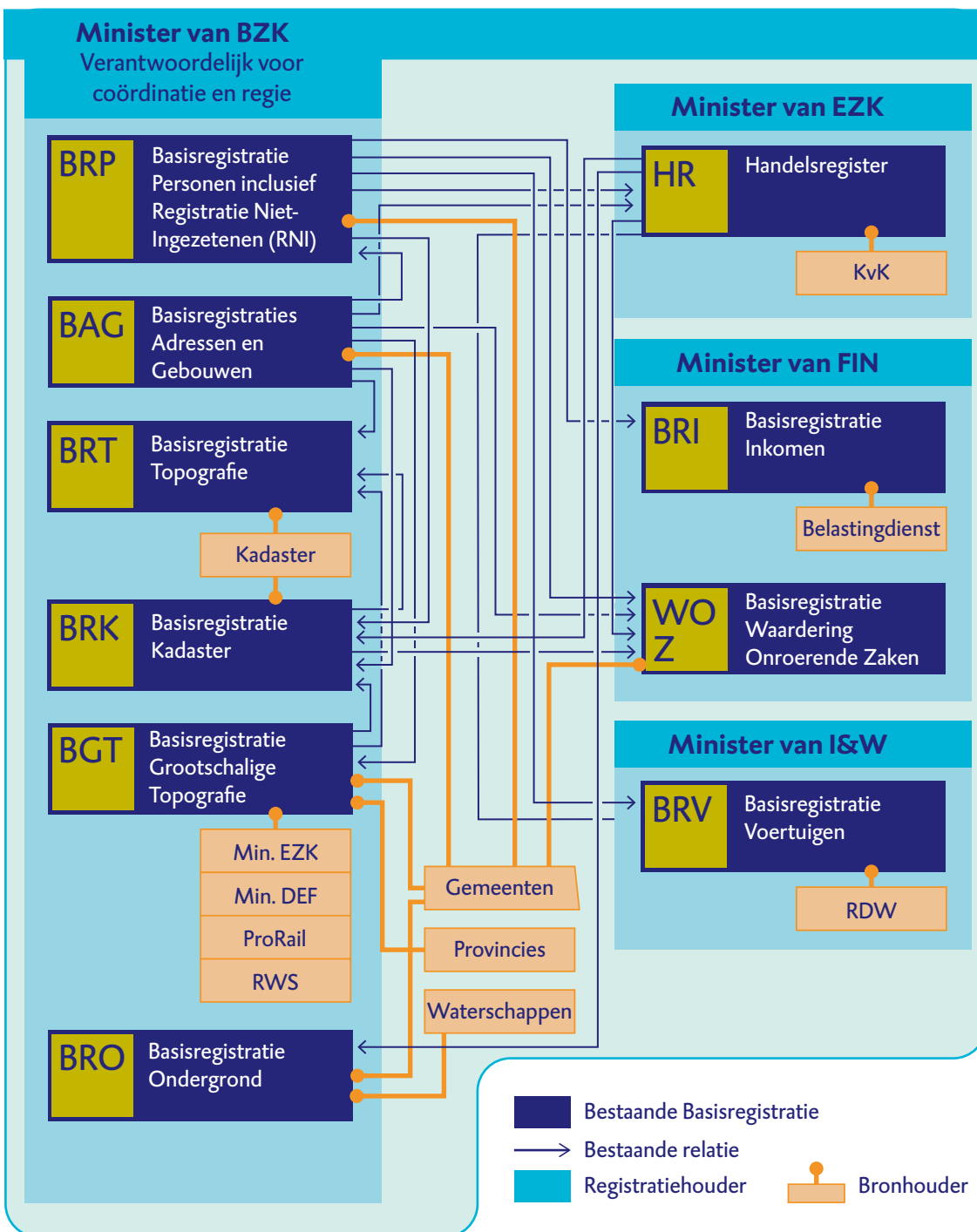
De gegevens uit de basisregistraties zijn belangrijk voor mensen. Want in de basisregistraties is onder andere vastgelegd wie we zijn, waar we wonen en met wie, of we een huis bezitten en zo ja wat dat waard is, of en waar we werken en wat we verdienen. Sommige gegevens zijn ‘authentieke gegevens’, deze zijn vastgelegd in basisregistraties. In wetgeving is geregeld dat de overheid deze gegevens waar nodig hergebruikt vanuit het principe ‘eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik’. Dus als de overheid informatie over een burger of bedrijf nodig heeft voor de uitvoering van haar taak, dan worden die gegevens opgehaald uit de desbetreffende basisregistratie. De gedachte erachter is dat de overheid dan niet steeds aan burgers en bedrijven hoeft te vragen deze gegevens opnieuw aan te leveren.

Er zijn 10 basisregistraties:

- Basisregistratie personen (BRP)
- Handelsregister (HR)
- Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG)
- Basisregistratie voertuigen (BRV)
- Basisregistratie kadaster (BRK)
- Basisregistratie topografie (BRT)
- Waardering onroerende zaken (WOZ)
- Basisregistratie inkomen (BRI)
- Basisregistratie grootschalige topografie (BGT)
- Basisregistratie ondergrond (BRO)

Deze basisregistraties zijn met elkaar verbonden in het stelsel van basisregistraties (zie figuur 1). Doel van het stelsel is om dat wat beter in samenhang of op dezelfde manier kan worden geregeld, ook gezamenlijk op te pakken en uit te voeren.

Het stelsel van basisregistraties bestaat uit 10 registraties die met elkaar verbonden zijn. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor invoer van gegevens, beheer en verdere ontwikkeling van de registratie verdeeld over verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties.



Figuur 1 Het stelsel van basisregistraties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het stelsel van basisregistraties en voor 6 van de 10 basisregistraties. De overige basisregistraties vallen onder verantwoordelijkheid van de ministers van Economische Zaken en Klimaat (HR), Financiën (WOZ, BRI) en Infrastructuur en Waterstaat (BRV). Gemeenten spelen in het stelsel van basisregistraties een belangrijke rol als eerste loket voor burgers en bedrijven, maar ook als bronhouder en bij het verzamelen van gegevens.

De sturing op het stelsel van basisregistratie als geheel is de afgelopen jaren op verschillende manieren geregeld. Van 2014 tot 2018 gebeurde dit via de regieraad Gegevens. In deze regieraad werd het landschap van overheidsgegevens, inclusief basisregistraties, in samenhang besproken. Na het vertrek van de Digicommissaris in 2018 is de regieraad Gegevens opgeheven. De 2 nieuw ingerichte overleggen, het Overheidsbrede Overleg Digitale Overheid en de Programmeringsraad Logius, sturen (nog) niet op het stelsel als geheel. De verschillende basisregistraties hebben ieder hun eigen aansturing. Er is geen gezamenlijke aanpak van problemen en er zijn ook geen uniforme voorzieningen waar burgers en bedrijven gebruik van kunnen maken, bijvoorbeeld voor het corrigeren van fouten.

1.2 Vervolgonderzoek basisregistraties: de menselijke maat centraal

De overheid deelt en gebruikt gegevens. Dat is voor veel burgers en bedrijven een onzichtbaar proces, dat zich voltrekt 'onder de motorkap'. Pas als ergens iets fout gaat, wordt zichtbaar over welke gegevens de overheid beschikt, waarvoor die worden gebruikt en welke gevolgen dat heeft. Dan botst de systeemwereld van de overheid met de leefwereld van mensen. De rapportages van de Nationale ombudsman bevatten schrijnende voorbeelden van mensen die te maken kregen met identiteitsfraude en onterechte boetes (zie kader).

Belastingdienst, RDW en CJIB achtervolgen vrouw jarenlang met onterechte boetes

Een vrouw ontvangt al jaren veel verkeersboetes van het CJIB en enkele gemeenten voor auto's die niet van haar zijn. Ook moet ze motorrijtuigenbelasting betalen voor de auto's. Ze neemt contact op met de Belastingdienst, de RDW en het CJIB om duidelijk te maken dat sprake is van een vergissing. Uiteindelijk hoeft de vrouw niets te betalen, maar het heeft heel wat voeten in de aarde voordat het zover is.

De Nationale ombudsman vindt het positief dat de voertuigketen voor een oplossing heeft gezorgd, maar hij vindt dat dit veel te lang heeft geduurd. Als er in een digitale keten fouten ontstaan, moeten de keteninstanties iemand niet van het kastje naar de muur sturen, maar zorgen voor een gezamenlijke oplossing. Nu keken zij alleen of er een fout stond in hun eigen digitale systeem.

(<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2017114>)

In de digitale samenleving worden basisregistraties voor burgers en bedrijven steeds belangrijker. Het gebruik van geregistreerde gegevens neemt toe en dat kan indringende gevolgen hebben, vooral bij fouten. In dit vervolgonderzoek naar de basisregistraties zetten we het perspectief van burgers en bedrijven centraal: de ‘mensgerichte omgang’ met gegevens uit basisregistraties. De kernbegrippen hierbij zijn transparantie, grip en probleemoplossend vermogen.

We hebben uit ons onderzoek van 2014 de aanbevelingen geselecteerd die belangrijk zijn voor het borgen van het belang van burgers en bedrijven (bijlage 2). Het zijn aanbevelingen voor:

- een centraal, gezaghebbend meldpunt dat registratie-overschrijdende problemen en fouten voor burgers en bedrijven kan oplossen;
- een overkoepelend afwegingskader voor privacy waarmee een balans kan worden gezocht tussen het gebruik van gegevens en privacy(bescherming);
- kwaliteitsmanagement en toezicht om de nauwkeurigheid van de basisregistraties te vergroten;
- regie op gegevens voor burgers en bedrijven, zodat zij inzage hebben in hun eigen gegevens, deze waar nodig kunnen corrigeren en kunnen zien hoe deze gegevens worden gebruikt binnen de overheid.

Ook hebben we elke basisregistratie geanalyseerd op resterende knelpunten in bruikbaarheid en toegankelijkheid, datakwaliteit, samenhang en volledigheid, transparantie, regie op gegevens en oplossingsgerichtheid. In bijlage 1 staat een toelichting op het onderzoek.

2 Conclusie: er is vooral van onderop ontwikkeld

De afzonderlijke registraties hebben sinds 2014 zelf veel verbeterd. De positieve ontwikkelingen komen voornamelijk van onderop; een soortgelijke ontwikkeling op stelselniveau ontbreekt nog.

Als we kijken naar de getoetste aanbevelingen uit het onderzoek van 2014 die we nu hebben geanalyseerd, blijkt dat geen van de aanbevelingen helemaal is opgevolgd.

2.1 Geen stelselbrede helpdesk voor burgers en bedrijven

Voor burgers en bedrijven is het niet inzichtelijk welke gegevens de overheid gebruikt en deelt. Wanneer de overheid onjuiste gegevens deelt en ergens anders binnen de overheid hergebruikt als basis voor een besluit, is het voor burgers en bedrijven heel moeilijk om inzicht te krijgen in waar en wanneer een fout is ontstaan. Correctie van één of meer gegevens, en vooral het teniet doen van de gevolgen van het besluit, is zeer moeilijk of onmogelijk. Een burger kan dit niet doen zonder hulp van een gezaghebbende partij die de weg weet in het gegevenslandschap en die voldoende macht en gezag heeft om het probleem op te lossen of de fout te herstellen. Daarom hebben we in 2014 de minister van BZK aanbevolen een centraal meldpunt in te richten. Dit meldpunt heeft de taak mensen te begeleiden en te ondersteunen bij het oplossen van ingewikkelde problemen en het corrigeren van fouten in basisregistraties. Dat centrale meldpunt is er nog steeds niet. Er zijn – en waren – wel kleine initiatieven voor enkele basisregistraties. Zo is er bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer een ketenaanpak gekomen, met overleg tussen ketenpartners. Ook het Kadaster helpt burgers en bedrijven bij het oplossen van problemen en corrigeren van fouten. Daarnaast is het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en Identiteitsfouten¹ ingericht, voor problemen met identiteitsgegevens van burgers. Dit meldpunt heeft geen betrekking op de basisregistraties, maar lost wel problemen op van burgers met overheidsorganisaties - waarbij het meer doet dan alleen verwijzen. In schrijvende gevallen kunnen mensen zich melden bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft echter geen bevoegdheden op het gebied van basisregistraties. Hij kan wel problemen aankaarten bij organisaties en hier publiciteit voor zoeken. De verantwoordelijke overheidsorganisaties moeten de problemen vervolgens oplossen.

Er is dus nog steeds geen centraal meldpunt of loket waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor alle problemen met basisregistraties. De staatssecretaris van BZK heeft in de agenda NL Digibeter (2018)² het voornemen vastgelegd dat 'MijnOverheid³ omgevormd wordt tot een plek waar de burger zelf regie op zijn of haar (persoons-)gegevens kan voeren.

De verschijningsvorm van MijnOverheid zal daarvoor flink veranderen. MijnOverheid en MijnOverheid voor Ondernemers zijn ook de plekken waar burgers en ondernemers een onjuist gegeven kunnen (laten) corrigeren. De gevolgen van het gebruik van een onjuist gegeven moeten snel worden hersteld.’ Doelen van soortgelijke strekking waren er overigens de vorige kabinetsperiode ook al.⁴

Wij vragen ons af of MijnOverheid in deze beleidsambities ook het gezaghebbend centraal meldpunt wordt dat fouten in basisregistraties voor burger en bedrijven gaat helpen oplossen. Daarvoor is het nodig dat het centraal meldpunt overheidsorganisaties kan dwingen fouten recht te zetten, zodat burgers en bedrijven geen negatieve gevolgen ondervinden van de fouten.

2.2 Eén afwegingskader voor privacybescherming ontbreekt

Het vraagstuk van privacy en gegevensbescherming is onverminderd actueel, zeker na de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in mei 2018. Tegelijkertijd is de openbaarheid van bepaalde gegevens uit de basisregistraties een randvoorwaarde in het economisch, juridisch en maatschappelijk verkeer. Het is daarom belangrijk een zorgvuldige afweging te maken tussen privacy en openbaarheid. In 2014 deden we de aanbeveling om privacybescherming zo uniform mogelijk in te richten, dus met een systeem dat het hele stelsel omvat.

De overheid weegt privacybescherming af tegen de belangen van openbaarheid, transparantie en fraudebestrijding. Burgers en bedrijven moeten de afwegingen die de overheid hierin maakt, kunnen volgen. Daarvoor is een voor alle registraties gelijk afwegingskader nodig, dus stelselbreed. Met dat kader kunnen burgers, bedrijven en overheden de koppeling van gegevens uit diverse basisregistraties en analyses van deze gegevens door de overheid toetsen aan de privacy-begrenzings voor burgers en bedrijven. Ook moeten burgers en bedrijven kunnen vaststellen hoe de overheid de afweging maakt tussen aan de ene kant de privacybescherming en aan de andere kant transparantie en fraudebestrijding. Het afwegingskader zou niet alleen moeten gaan over de vraag of de overheid rechtmatig handelt, maar juist ook over de vraag of het wenselijk is dat de overheid gegevens op deze manier toepast, koppelt en analyseert. En ook op de vraag welke principes en uitgangspunten de overheid daarbij toepast. Pas dan is er de zekerheid dat er bij de basisregistraties in vergelijkbare situaties vergelijkbare afwegingen worden gemaakt.

In dit onderzoek hebben we geconstateerd dat, in vergelijking met ons onderzoek uit 2014, deze belangenafweging duidelijker én breder op de agenda is komen te staan, onder andere door de AVG. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Handelsregister en de basisregistratie Kadaster.⁵ Maar de afwegingen worden niet overal op dezelfde manier gemaakt. Zo zijn de openbaarheid en het hergebruik van gegevens uit het RDW-kentekenregister anders geregeld dan bij gegevens uit de basisregistratie Kadaster. De basisregistraties Adressen en Gebouwen, Waardering onroerende zaken en Handelsregister gaan elk op hun eigen manier om met dit vraagstuk. Deze verschillen veroorzaken onduidelijkheid en onzekerheid over de manier waarop gegevens worden beschermd, de privacy wordt geborgd en fraude wordt bestreden. De eerder geformuleerde aanbeveling op dit onderwerp uit 2014 is nog niet in praktijk gebracht.

2.3 Burgers hebben geen regie op eigen gegevens

In 2014 hebben we geconstateerd dat het corrigeren van onjuiste gegevens doorgaans moeilijk verliep en herstel met terugwerkende kracht niet altijd mogelijk is. We hebben toen de minister van BZK aanbevolen te zorgen voor eenvoudige voorzieningen waarmee burgers hun gegevens kunnen inzien en onjuiste gegevens kunnen corrigeren en geregistreerden de mogelijkheid te geven om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd. Deze aanbevelingen kunnen worden samengevat onder de noemer 'regie op gegevens'. Ze zijn nog niet volledig uitgevoerd. Op het gebied van inzage in de eigen gegevens is meer voortgang geboekt dan op het gebied van de correctie van onjuiste gegevens. Burgers en bedrijven kunnen nog niet zien welke overheidsinstanties hun gegevens hebben ingezien of gebruikt.

Vrijwel alle gegevens van basisregistraties zijn voor burgers en bedrijven toegankelijk en inzichtelijk. Op welke manier dat kan, verschilt per basisregistratie. Er zijn verschillende digitale kanalen en werkwijzen in gebruik. Zo moet je voor de inzage van sommige gegevens inloggen op MijnOverheid of een ander specifiek overheidsportaal. Andere registraties zijn open data (gegevens die voor iedereen beschikbaar zijn).

Goede voorbeelden van inzage in gegevens

MijnOverheid, tabblad persoonlijke gegevens : een overzichtelijke webpagina, verdeeld in herkenbare categorieën (basis, financieel, werk, wonen, etc.). Bij elke categorie staat een uitleg en een link naar persoonlijke gegevens die zijn opgeslagen voor die basisregistratie.

(<https://mijn.overheid.nl/persoonlijkegegevens/>)

WOZ-waardeloket: een kaart met een overzicht van de WOZ-waarden van alle woningen en andere gebouwen in Nederland. (<https://www.wozwaardeloket.nl>)

Burgers en bedrijven kunnen gegevens corrigeren bij verschillende basisregistraties. De voorzieningen voor correctie zijn niet geharmoniseerd en werken niet op dezelfde manier. Dat komt doordat de context en de achtergrond van de 10 basisregistraties van elkaar verschillen. Tegelijk hebben burgers en bedrijven juist baat bij één toegangspunt en een uniforme werkwijze. Immers, dit draagt bij aan meer overzicht en inzicht, lagere lasten en minder fouten.

Corrigeren met terugwerkende kracht is bij basisregistraties zeer beperkt mogelijk. Dat heeft niet alleen technische oorzaken. Het is voor overheidsorganisaties ook juridisch en organisatorisch ingewikkeld. Want er zijn al besluiten genomen op grond van de onjuiste gegevens. En die besluiten hebben op hun beurt overheidshandelen in gang gezet. Die onomkeerbaarheid van fouten brengt risico's met zich mee voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven.⁶

Goed voorbeeld voor correctie en terugmelding

Verbeter de Kaart: via deze website kan iedereen gemakkelijk verbeteringen of correcties melden voor de kaart van Nederland. Je kunt ook volgen wat er met je melding gebeurt.
(<https://www.verbeterdekaart.nl/>)

'Regie op gegevens' betekent: je eigen gegevens kunnen inzien en onjuiste gegevens kunnen (laten) corrigeren. Maar er is nog een derde element: de mogelijkheid voor burgers en bedrijven om na te gaan welke instanties welke gegevens over hen hebben geraadpleegd. Je wilt bijvoorbeeld kunnen zien wie je persoonsgegevens in de BRP heeft geraadpleegd. Of welke overheidsorganisatie jouw inkomensgegevens heeft opgevraagd. Deze transparantie zorgt ervoor dat burgers en bedrijven dezelfde informatiepositie hebben als de overheid – ze weten wie hun gegevens waarvoor gebruikt. Daarmee heft dit ook (een deel van) de privacybezwaren op van datagedreven handelen. Voor burgers en bedrijven is het daarnaast relevant om vast te kunnen stellen of de overheid de correcte gegevens heeft gebruikt bij haar producten en diensten. Zo niet, dan kunnen burgers en bedrijven hier tegen in verweer gaan en fouten laten herstellen om nadelige gevolgen te beperken. Dat is de theorie. De praktijk is dat burgers en bedrijven bij niet één onderzochte basisregistratie digitaal kunnen volgen welke overheidsorganisatie welke gegevens gebruikt, wanneer ze dat doet en waarvoor. Bij open data, gegevens die voor iedereen beschikbaar zijn, is dat overigens logisch: iedereen kan deze gegevens gebruiken. Voor de rest van de persoonlijke gegevens is het gebrek aan transparantie zorgelijk. De aanbevelingen die wij voor 'regie op gegevens' hebben gedaan in ons onderzoek uit 2014 zijn nog niet volledig opgevolgd.

De minister van BZK werkt met een programma aan het onderwerp ‘Regie op gegevens’. Maar het is niet duidelijk hoe dit programma de regie op gegevens voor burgers en bedrijven in de praktijk gaat versterken. Wat ontbreekt, zijn concreet geformuleerde doelen en mijlpalen voor de uitvoering van de plannen – zowel voor het hele stelsel als voor de verschillende basisregistraties.

2.4 Verschillende werkwijzen om gegevenskwaliteit te verbeteren

We hebben 2 aanbevelingen uit 2014 onderzocht die gaan over de kwaliteit van de gegevens in basisregistraties (zie bijlage 2). Hoe beter die kwaliteit is, hoe minder onjuiste gegevens er zijn en dus hoe kleiner de kans op fouten. Een hoge kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties levert minder administratief gedoe op voor burgers, in de zin van fouten en correctie-inspanningen. Er zijn 2 dingen die de kwaliteit van de basisregistraties kunnen verbeteren: laagdrempelige voorzieningen voor burgers en bedrijven plus de overheid zelf om vermoedelijke onjuistheden te melden, én toezicht op het gebruik van die voorzieningen. Alle basisregistraties doen aan dit soort kwaliteitsmanagement en werken ook aan meer kwaliteit van de gegevens. Daarnaast zijn er kwaliteitsmetingen en sturen de betrokken departementen op kwaliteit. Toch zijn 2 aanbevelingen uit 2014 niet of deels niet in praktijk gebracht. Het ontbreekt vooral aan samenhang in en harmonisatie van voorzieningen over alle basisregistraties heen. Hoewel verbeteringen zichtbaar zijn in alle basisregistraties, is er minder sprake van gemeenschappelijkheid en gestandaardiseerd kwaliteitsmanagement dan je zou verwachten als je kijkt naar de beoogde opzet en werking van het stelsel van basisregistraties. Ook wordt de CBS-kwaliteitsmeting nog niet uitgevoerd voor het stelsel als geheel.⁷ De basisregistraties geven op verschillende manieren invulling aan kwaliteitsmanagement. De werkwijze voor kwaliteitsmetingen en de manier waarop departementen aansturen, verschillen ook van elkaar. Een deel van die verschillen kun je verklaren uit de aard en werking van elke basisregistratie. Bij een ander deel zijn meer samenhang en gestandaardiseerde werkwijzen gewenst. In het geo-domein komt er meer samenhang omdat alle geo-basisregistraties nu onder de minister van BZK vallen en het beheer bij één organisatie ligt, namelijk het Kadaster. Het kwaliteitsdashboard van de basisregistratie Adressen en Gebouwen is dan ook een positief voorbeeld (zie kader).

Goed voorbeeld van kwaliteitsmanagement

BAG-kwaliteitsdashboard: dit geeft afnemers en andere betrokkenen overzichtelijk inzicht in de kwaliteit van de BAG.

(<https://zakelijk.kadaster.nl/bag-kwaliteitsdashboard-voor-afnemers/>)

Goed voorbeeld van transparantie, ook op financieel gebied

Dashboard WOZ Benchmark: dit biedt veel informatie waarmee je de kwaliteit van de basisregistraties WOZ inhoudelijk en financieel kunt beoordelen.

(<https://wozbenchmark.databank.nl/dashboard>)

2.5 Samenvattend: de toegevoegde waarde van het stelsel is nog niet merkbaar voor burgers en bedrijven

De gegevens uit de basisregistraties raken aan de basis van alle overheidsprocessen. Daardoor kan de overheid haar taken uitvoeren zonder dat zij steeds opnieuw gegevens moet uitvragen bij burgers of bedrijven. Dit uitgangspunt van ‘eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik’ is efficiënt en effectief vanuit het perspectief van de overheid, maar biedt ook voordelen voor burgers en bedrijven.

Bij de afzonderlijke basisregistraties gaat er veel goed op het gebied van verbetering van de gegevenskwaliteit. En dat geldt ook als het gaat om het ter beschikking stellen van de gegevens aan burgers en bedrijven (zie kader).

Goede voorbeelden van hergebruik van gegevens uit basisregistraties:

Publieke Dienstverlening Op de Kaart is een gebruiksvriendelijk internetplatform waarop de overheid geografische data uit basisregistraties beschikbaar stelt aan burgers en bedrijven.

(<https://www.pdok.nl/>)

Open data portal RDW is een webportaal waar je niet alleen de open data over voertuigen kan bekijken of gebruiken, maar waar je ook online vragen kunt stellen of een selectie kunt uitvoeren.

(<https://opendata.rdw.nl/>)

Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat basisregistraties er onvoldoende in slagen burgers en bedrijven te laten profiteren van de toegevoegde waarde het stelsel. Het merendeel van de 6 getoetste aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2014 is nog niet of slechts deels opgevolgd. Zo kunnen burgers en bedrijven nog niet genoeg regie uitoefenen op hun gegevens. Daarnaast voert elke basisregistratie de interactie met burgers en bedrijven te veel op haar eigen manier uit. Ook is er nog steeds geen centraal meldpunt met voldoende gezag en mandaat om registratie-overschrijdende problemen ook echt op te lossen. Een belangrijke oorzaak van de versnippering die wij zien, is dat de minister van BZK geen samenhangende aanpak heeft voor verbeteringen in het stelsel van basisregistraties, en hierop ook niet voldoende stuurt. Daarnaast is er geen gezamenlijk gedragen, concrete uitwerking van hoe het stelsel van basisregistraties in de toekomst moet functioneren.



Inhoud

Samenvatting	1	2	3	4	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	----------

Hierbij gaat het over vragen als: wordt het stelsel van basisregistraties groter of kleiner en hoe is de relatie met soms net zo belangrijke gegevens die niet uit de basisregistratie komen. Kortom: hoe toekomstbestendig is de huidige opzet?



3 Vervolgstappen voor de minister van BZK: stuur op gezamenlijkheid en samenhang

Dit rapport gaat over het stelsel van basisregistraties, niet over de individuele basisregistraties. De vervolgstappen die wij voorstellen zijn dan ook bedoeld voor de minister van BZK. Zij moet als politiek verantwoordelijke leiding geven aan de verdere ontwikkeling van het stelsel. Het is belangrijk dat de minister actie onderneemt in nauwe samenwerking met de andere verantwoordelijke ministers. Daarnaast moeten gemeenten erbij worden betrokken, vanwege hun belangrijke rol in het stelsel van basisregistraties. Op deze manier is het niet alleen mogelijk de openstaande delen van de getoetste aanbevelingen in te vullen, maar ook verdere stappen te zetten om het stelsel van basisregistraties te versterken voor burgers, bedrijven en de overheid zelf.

3.1 Richt een meldpunt in met gezag en mandaat

In 2017 gaf de minister van BZK opdracht tot een onderzoek⁸ dat in kaart brengt welke vormen er zijn voor een meldpunt of helpdesk, en wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Het onderzoek is uitgevoerd, maar dat heeft niet geleid tot besluitvorming en het opzetten van een centraal meldpunt. Wel zijn er deelinitiatieven uitgevoerd voor het oplossen van problemen.

Het eenvoudig kunnen wijzigen, corrigeren of signaleren van fouten is voor burgers en bedrijven van groot belang omdat een fout in de gegevens ernstige gevolgen kan hebben als het gaat om producten en diensten van de overheid. Voor overheden is het ook nodig om fouten te kunnen corrigeren, om zo fraude of manipulatie te voorkomen.

Net als in 2014 is onze belangrijkste aanbeveling om op korte termijn een centraal meldpunt in te richten, waar burgers en bedrijven alle problemen met alle basisregistraties kunnen melden. Het centrale meldpunt moet problemen op kunnen lossen en fouten kunnen herstellen waarbij meerdere (basis)registraties zijn betrokken of die organisatie-overstijgend zijn.

Wij bevelen ook aan dat het centrale meldpunt een goede registratie bijhoudt van de problemen en fouten die worden gemeld. Hierdoor ontstaat er inzicht en is het mogelijk om te leren van fouten.

3.2 Versterk centrale sturing op het in praktijk brengen van regie op gegevens

Burgers en bedrijven zijn gediend bij meer en goed geregelde regie op hun gegevens. Vrijwel alle gegevens van basisregistraties zijn voor burgers en bedrijven toegankelijk en inzichtelijk. Burgers en bedrijven moeten hiervoor echter verschillende digitale kanalen gebruiken. Ook kunnen burgers en bedrijven bij niet één onderzochte basisregistratie digitaal volgen welke overheidsorganisatie welke gegevens gebruikt, wanneer ze dat doet en waarvoor. Bovendien is het maar beperkt mogelijk correcties door te voeren of fouten te signaleren. Overheidsbrede aansturing hierop ontbreekt. Het programma Regie op gegevens van de ministers van BZK en EZK is verkennend en experimenteel, maar ook nog te vrijblijvend. Tegelijk wordt MijnOverheid gezien als de plek waar de burgers regie kunnen uitoefenen op hun gegevens. Los van het feit dat de minister van BZK niet verantwoordelijk is voor alle gegevens waar het over gaat, is er wel centrale sturing nodig om voor burgers en bedrijven samenhangende regie te organiseren.

Wij bevelen de minister van BZK dan ook aan om te zorgen voor een centrale aansturing voor het bepalen en monitoren van gezamenlijke mijlpalen bij 5 onderwerpen:

1. inzage van gegevens;
2. correctie van gegevens;
3. hergebruik van gegevens;
4. transparantie/openbaarheid in verhouding tot de privacy en gegevensbescherming;
5. kwaliteitsmanagement.

Omdat de minister van BZK op sommige onderdelen geen doorzettingsmacht heeft, verwachten wij dat de centrale sturing op die onderdelen in veel gevallen via de Minister-raad verloopt. De minister van BZK kan voorstellen op dit vlak agenderen, na afstemming met betrokken partijen.

3.3 Maak duidelijk en concreet hoe het stelsel zich verder ontwikkelt in de digitale samenleving

Door voortschrijdende digitalisering, automatisering en toepassing van algoritmes worden gegevens uit basisregistraties steeds belangrijker bij overheidshandelen. Er bestaan toekomstvisies over onderdelen van het stelsel van basisregistraties (Geo, de basisregistratie Personen en Regie op Gegevens). Maar er is geen toekomstbeeld voor het stelsel van basisregistraties als geheel. En als dat beeld ontbreekt, kunnen de basisregistraties zich elk in een eigen richting ontwikkelen.

Wij bevelen de minister van BZK dan ook aan een duidelijke richting te bepalen voor de verdere ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties, in de vorm van een concreet toekomstbeeld voor de korte, middellange en lange termijn - bijvoorbeeld voor 3, 5 en 10 jaar en inclusief een planning van de veranderingen die daarvoor nodig zijn.

Dat toekomstbeeld moet in ieder geval expliciet ingaan op:

1. de gewenste omvang van het stelsel;
2. de vraag of het principe van eenmalige gegevensverstrekking voor meer overheidsgegevens gaat gelden;
3. de verhouding met de andere overheidsgegevens die niet in basisregistraties staan.

Het toekomstbeeld is de leidraad voor de verdere ontwikkeling van het stelsel. Trefwoorden daarbij kunnen zijn: overheidsbreed, vooral ook in samenspraak met de gemeenten en in de vorm van een programma dat bijdraagt aan de samenhang en aan de verantwoording over het stelsel als geheel.

Daarnaast is het toekomstbeeld van belang voor burgers en bedrijven, omdat basisregistraties maar een klein deel zijn van het totale informatielandschap en het voor hen duidelijk moet zijn welke positie basisregistraties daarin hebben.

4 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK heeft op 27 mei 2019, mede namens de staatssecretaris van BZK die verantwoordelijk is voor het stelsel van basisregistraties, gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we de reactie van de minister samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten af met ons nawoord.

4.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In haar reactie geeft de minister van BZK (verder: minister) aan dat zij het rapport en de daarin genoemde conclusies en vervolgstappen als steun ziet voor een sterkere rol van BZK als verantwoordelijke voor het stelsel van basisregistraties. De minister onderschrijft het belang van een goed werkend stelsel van basisregistraties. Zij geeft aan dat het stelsel zowel moet kunnen voldoen aan de behoefte van de overheid aan actuele en juiste gegevens als aan de behoefte van burgers en bedrijven om te kunnen beschikken over hun gegevens om deze te kunnen gebruiken in contacten met de overheid en private dienstverleners. Het door ons onderzochte burger- en bedrijvenperspectief sluit aan bij de inspanningen van de minister in het kader van de Agenda Digitale Overheid NL DIGIbeter.

De minister somt in haar reactie een zevental positieve ontwikkelingen op, om te illustreren dat meerdere aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek uit 2014 zijn opgevolgd. De minister geeft ook aan dat binnen de EU met interesse wordt gekeken naar het Nederlandse stelsel, maar dat verbeteringen nodig zijn op het gebied van het centraal zetten van burgers en bedrijven en het versterken van de samenhang. Zij ziet onze aanbevelingen op dat gebied als een aansporing om de verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties verder in te vullen. De minister kondigt een beleidsbrief aan over regie op gegevens.

In haar reactie op de door ons voorgestelde vervolgstap ten aanzien van het meldpunt voor fouten en problemen die de grens van een overheidsorganisatie of een basisregistratie overstijgen, geeft de minister aan dat verschillende oplossingen worden verkend. Haar inzet is vooralsnog niet om een nieuw meldpunt in te richten of de verantwoordelijkheid van individuele organisaties over te nemen.

De door ons voorgestelde vervolgstap om de sturing te versterken op het in de praktijk brengen van regie op gegevens, sluit volgens de minister aan op de agenda NL DIGIbeter. In de komende beleidsbrief over regie op gegevens zal hierop nader worden ingegaan.

Onze aanbeveling om in een toekomstbeeld helder te maken hoe het stelsel van Basisregistraties zich verder ontwikkelt in de digitale samenleving, wordt overgenomen door de minister. Het toekomstbeeld zal het komende jaar worden opgesteld. Onze aandachtspunten, waaronder de behoefte aan een stelselbreed kader voor de belangenafweging tussen privacy en openbaarheid, zullen daarbij worden meegenomen.

4.2 Ons nawoord

De minister illustreert in haar reactie dat er vanuit de basisregistraties de afgelopen jaren vele positieve ontwikkelingen zijn geweest, daarmee bevestigt zij onze bevindingen. Met de agenda NL DIGIbeter en ook de komende beleidsbrief over regie op gegevens zet de minister stappen om het stelsel als geheel door te ontwikkelen, ook vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Regie op gegevens is volgens ons een belangrijk aspect van dat burger- en bedrijvenperspectief en krijgt terecht aandacht van de minister. Ook onze aanbeveling ten aanzien van het formuleren van een toekomstbeeld wordt door de minister overgenomen. Wij raden de minister aan om zich daarbij niet te beperken tot de belangenafweging tussen privacy en openbaarheid, maar ook aandacht te besteden aan de afweging tussen privacybescherming en het gebruik van gegevens voor handhaving en fraudebestrijding.

De minister is niet van plan om een meldpunt met gezag en mandaat tot correctie van gemaakte fouten in te richten, zoals wij hebben aanbevolen. Zij benadrukt daarbij dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van basisregistratie-overstijgende problemen van burgers en bedrijven bij individuele organisaties moet blijven liggen. Hoewel we dat uitgangspunt erkennen, blijft in de praktijk toch het probleem bestaan dat er geen overkoepelende instantie is, die met een melding na kan gaan met welke problemen met welke vaak onbekende gevolgen, burgers in aanraking kunnen komen. Het voorstel dat wij doen, doet niets af aan dat uitgangspunt zelf. De overheid werkt daarenboven steeds meer in ketens en netwerken waarbij meerdere ministeries en uitvoeringsorganisaties met elkaar gegevens delen en gebruiken. Juist die verspreide uitvoering heeft het risico in zich dat burgers en bedrijven van het kastje naar de muur worden gestuurd. Wij verwachten van de minister dat zij inzicht heeft in de concrete registratie-overstijgende problemen van burgers en bedrijven, krachtig stuurt op het oplossen ervan, de voortgang van de oplossing monitort en waar nodig ingrijpt.



Samenvatting	1	2	3	4	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	----------

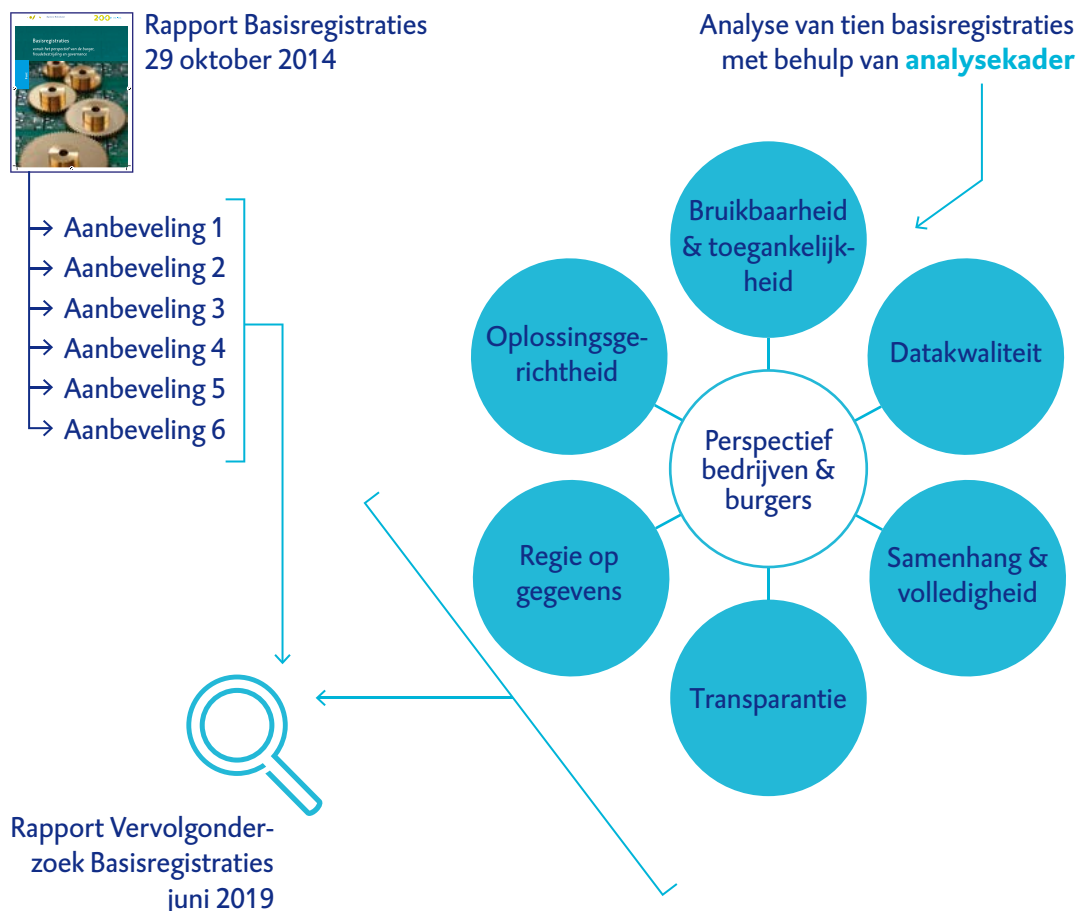
De minister wijst in haar reactie op de komende beleidsbrief over regie op gegevens. Wij zullen de wijze waarop met het beleid uit deze brief verder invulling wordt gegeven aan het centraal zetten van burgers en bedrijven, met belangstelling volgen. Dat geldt ook voor het aangekondigde toekomstbeeld.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de Basisregistraties.⁹ We hebben toen een aantal problemen beschreven en aanbevelingen geformuleerd. De beperkte opvolging van de aanbevelingen – in 2017 in beeld gebracht met de opvolgmonitor¹⁰ – vormde de aanleiding tot dit vervolgonderzoek Basisregistraties. De onderzoeksvragen voor dit vervolgonderzoek waren (zie figuur):

1. Waarom zijn aanbevelingen uit het voorgaande onderzoek nog niet uitgevoerd en wat is de huidige status? Hierbij toetsen we 6 aanbevelingen in het bijzonder vanuit het perspectief van burgers en bedrijven.
2. Wat zijn de belangrijkste resterende knelpunten en verbeterpunten voor de 10 basisregistraties, gezien vanuit het perspectief van burgers en bedrijven? Dit zowel per basisregistratie maar ook in hun onderlinge relaties. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van een analysekader waarin het burger- en bedrijvenperspectief is omgezet in 6 te onderzoeken onderwerpen: bruikbaarheid en toegankelijkheid, datakwaliteit, samenhang en volledigheid, transparantie, regie op gegevens en oplossingsgerichtheid.
3. In hoeverre zijn er samenhangende, gebruiksvriendelijke en complete voorzieningen voor inzage, correctie en hergebruik van gegevens tot stand gekomen voor de 10 basisregistraties?

In dit onderzoek hebben we 6 aanbevelingen uit 2014 getoetst en 10 basisregistraties geanalyseerd met behulp van een analysekader



Figuur 2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Voor het onderzoek hebben we een analyse uitgevoerd van beleidsnotities en documentatie van de basisregistraties die relevant zijn voor onze onderzoeksvragen en ons analysekader. De bevindingen hebben we afgestemd met betrokken partijen en met het Ministerie van BZK. Daarnaast hebben we 15 gesprekken gevoerd met beleidsverantwoordelijken, beheerders en uitvoeringsorganisaties van alle basisregistraties en met personen en organisaties die relevant zijn voor het perspectief van burgers en bedrijven, zoals de Kafka-brigade en de Nationale ombudsman.

Met dit rapport rapporteren we alleen over de uitkomsten van ons onderzoek die betrekking hebben op het stelsel van basisregistraties als geheel. De bevindingen per basisregistratie koppelen we terug tijdens een conferentie in najaar 2019.

Bijlage 2 Getoetste aanbevelingen uit 2014

Voor dit onderzoek hebben we 6 conclusies en aanbevelingen geselecteerd uit het eerdere onderzoek uit 2014. Het gaat om de onderwerpen die de meeste raakvlakken hadden met het perspectief van burgers en bedrijven.

Aanbeveling	Opgevolgd	Zie paragraaf
Zorg voor voorzieningen zodat burgers/geregistreerden hun gegevens in de basisregistraties eenvoudig kunnen inzien en (laten) corrigeren, waar mogelijk ook met terugwerkende kracht. Houd hierbij rekening met minder digivaardige burgers.	Deels, voorzieningen zijn in ontwikkeling maar nog niet compleet en ze verschillen per basisregistratie.	2.3 (regie op gegevens)
Bied geregistreerden ook de mogelijkheid om na te gaan welke instanties gegevens over hen hebben geraadpleegd.	Niet.	2.3 (regie op gegevens)
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.	Niet.	2.1 (meldpunt)
Bevorder het terugmelden van vermoedelijke onjuistheden in de basisregistraties door gebruiksvriendelijke terugmeldvoorzieningen te introduceren en toe te zien op de toepassing daarvan.	Deels, voorzieningen zijn in ontwikkeling maar nog niet compleet en in samenhang.	2.4 (kwaliteitsmanagement)
Verbeter en harmoniseer toezicht-instrumenten en kwaliteitsaudits met meer aandacht voor de samenhang in het stelsel.	Deels, gedeeltelijke invulling voor geo-basisregistraties en met CBS-meting.	2.4 (kwaliteitsmanagement)
Ontwikkel een overkoepelende benadering voor de inzet van gegevenskoppelingen en –analyses waarbij de toegevoegde waarde van de inzet wordt afgewogen tegen de te hanteren (privacy) begrenzingsen.	Niet.	2.2 (afwegingskader)

Bijlage 3 Noten

1. <https://www.rvig.nl/fraudebestrijding/centraal-meldpunt-identiteitsfraude-en-fouten>
2. <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/nl-digibeter-agenda-digitale-overheid.pdf>
3. MijnOverheid is een portaal voor de burger dat onder verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van BZK. Naast inzicht in gegevens omvat het ook de berichtenbox voor burgers.
4. Algemene Rekenkamer, Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance, 2014.
5. Algemene Rekenkamer, Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance, 2014.
<https://www.kadaster.nl/-/het-kadaster-en-de-openbaarheid-van-persoonsgegevens>;
<https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/kamer-van-koophandel-schraapt-adressen-product-na-kritiek-ap>.
6. Inschrijving bij gemeente met terugwerkende kracht veranderen is een goed voorbeeld, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/columns/2016/een-verhuizing-met-grote-gevolgen>
7. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/38/tweemeting-kwaliteit-samenhang-basisregistraties-2017>
8. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/07/07/berenschotrapport-correctiepunt-basisregistraties/Berenschotrapport+Correctiepunt+Basisregistraties+def+juli+2017.pdf>
9. (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/10/29/basisregistraties>)
10. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2017/09/28/opvolging-aanbevelingen-basisregistraties>

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Rights Managed/HH

Den Haag, juni 2019