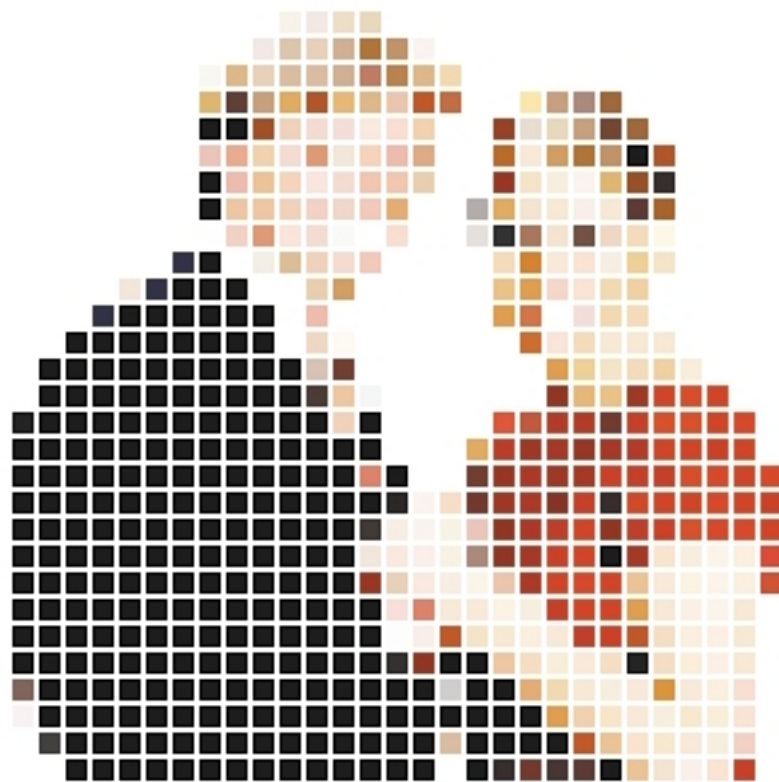


Stroomopwaarts!

Kroniek van het Programma Stroomlijning Basisgegevens

ONDER REDACTIE VAN HEIN VAN DUIVENBODEN EN MARC DE VRIES



Ten geleide

In de afgelopen drie jaar vond een unieke samenwerking plaats in het Nederlandse openbaar bestuur. Een groot aantal ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens voerden gezamenlijk het programma Stroomlijning Basisgegevens uit, bedoeld om een gerichte impuls te geven tot een onomkeerbare herstructurering van hun informatiehuishouding. Onder het motto 'de overheid vraagt niet naar de bekende weg' werd gewerkt aan een radicale trendbreuk ten opzichte van het verleden: waar iedere overheidsinstantie tot nu toe in beginsel zelfstandig haar gegevens verzamelt, zal dat in de toekomst voor meermalen gebruikte gegevens in beginsel nog maar één keer voor iedereen tegelijk gebeuren. Niet alleen wordt aldus een structurele vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven gerealiseerd. Een dergelijke ingreep is daarnaast een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een geïntegreerde proactieve dienstverlening ('one stop shopping'), voor verbetering van fraudebestrijding, intensivering van handhaving van en toezicht op wet- en regelgeving, transparanter beleidsvorming en -verantwoording en efficiencyverhoging. Stroomlijning Basisgegevens werd, anders gezegd, gezien als een onvermijdelijke operatie om te komen tot een moderne, vraaggestuurde (elektronische) overheid

- die burgers en bedrijven alleen lastig valt als het niet anders kan;
- die hen snelle en goede service biedt;
- die je niet voor de gek kunt houden;
- die weet waarover ze het heeft;
- waarop mensen kunnen vertrouwen;
- die niet meer kost dan nodig is.

Dit boekje geeft een kroniek van het verloop van het programma. Niet alleen wordt ingegaan op de resultaten van het programma: gehoor gevend aan vele verzoeken uit binnen- en buitenland wordt bovendien stilgestaan bij de geleerde lessen. Stroomopwaarts vormt aldus een samenvatting van de vele losse publicaties die gedurende het programma zijn verschenen, aangevuld met persoonlijke ervaringen van de medewerkers van het programmabureau. Verwacht mag worden, dat de herkenbaarheid van die ervaringen groot is voor mensen die werken aan andere majeure veranderingsprocessen in de publieke sector en mogelijk ook daarbuiten.

© 2003 Stroomlijning Basisgegevens | ISBN 90-7727-06-7

Stroomlijning Basisgegevens was een samenwerkingsprogramma van de ministeries van BZK, EZ, Financiën, Justitie, LNV, SZW, VROM, V&W en VWS, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Stroomlijning Basisgegevens is gericht op de invoering van een stelsel van 'authentieke registraties': bestanden van veel gebruikte en vitale gegevens, die als breed toegankelijke infrastructurele datasets fungeren voor alle overheidsinstanties en zo mogelijk ook particuliere bedrijven en burgers. Het programma faciliteert een moderne, vraaggestuurde overheid

- die niet naar de bekende weg vraagt;
- die snelle en goede service biedt aan burgers en bedrijven;
- die je niet voor de gek kunt houden;
- die weet waarover ze het heeft;
- waarop mensen kunnen vertrouwen;
- die niet meer kost dan nodig is.

Stroomopwaarts omvat vier delen.

Deel I schetst de bedoelingen en relevantie van het programma en de programmaopzet, gegeven het krachtenveld waarin moest worden geopereerd.

Deel II geeft een overzicht van de resultaten van de eerste actielijn binnen het programma, de actielijn beleidsontwikkeling.

Deel III geeft een overzicht van de resultaten van de tweede actielijn, de actielijn beleidsimplementatie.

Deel IV geeft een evaluatie en gaat in op de geleerde lessen: wat ging goed en wat kon, terugkijkend, beter?

Voor geïnteresseerden wordt aan het einde van het boekje een opsomming gegeven van programmapublicaties, waarin nadere informatie is te vinden.

Steven Luitjens

voormalig programmamanager Stroomlijning Basisgegevens

Den Haag, mei 2003

Inhoudsopgave

Ten geleide	3
I Kaderzetting	7
1 Het probleem: meer doen met minder gegevens	
2 De oplossing: oude wijsheid en nieuwe techniek	
3 De operationalisering: samenwerken is samen werken	
II De beleidsontwikkeling	23
4 Doelen, centrale vragen en aanpak van de beleidsontwikkeling	
5 Uitwerking van de informatiekundige aspecten	
6 Uitwerking van de juridische aspecten	
7 Uitwerking van de bestuurlijk-organisatorische aspecten	
8 Uitwerking van de financieel-economische aspecten	
9 Uitwerking van het persoonsnummerbeleid	
III De beleidsimplementatie	51
10 Doelen, centrale vragen en aanpak van de beleidsimplementatie	
11 De ontwikkeling van de basisregistraties	
12 Overige projecten in de deelnemende beleidssectoren	
13 De stimuleringsregeling gegevenshergebruik	
14 Communicatie en voorlichting	
IV Terugkijkend en vooruitkijkend	71
15 Over halfvolle en halflege glazen: wat we bereikten	
16 Stroomopwaarts roeien: wat we leerden	
Overzicht publicaties	91
Colofon	100

DEEL I

Kaderzetting

1 Het probleem: meer doen met minder gegevens

Sinds de eerste computers hun intrede deden, wordt binnen de Nederlandse overheid gediscussieerd over de kansen die daarmee ontstaan voor een effectievere en efficiëntere inrichting van de overheidsinformatievoorziening. Al in het begin van de jaren zestig ontstaan de eerste schetsen. Op een aantal terreinen worden vervolgens ook daadwerkelijk belangrijke initiatieven genomen. Zo wordt een aantal succesvolle en, ook internationaal gezien, spraakmakende projecten ter hand genomen zoals de automatisering van de bevolkingsboekhouding tot één landelijk uniforme Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens (de zogenaamde GBA), de automatisering van de kadastrale registraties en de totstandkoming van een centrale kentekenregistratie. Maar het duurt tot het midden van de jaren negentig, voordat pleidooien voor een systematische, overheidsbrede heroriëntatie op de algehele inrichting van gegevensbestanden en de opzet van uitwisselingen tussen die bestanden buiten de kring van vakmatig geïnteresseerden echt wortel schieten.

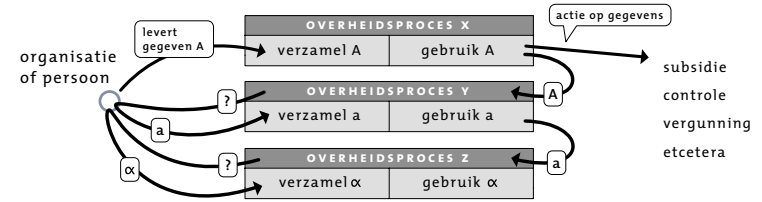
De zeer geleidelijke bewustwording van de kansen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur heeft hooguit gedeeltelijk te maken met de stand van die technologie zelf. Lange tijd is het begrip en daarmee de belangstelling van beleidsmakers en managers en bestuurders voor wat ICT vermag, te gering om de inzet daarvan te voorzien. Het komt niet in hun hoofd op ten principale over de opzet van de informatievoorziening na te denken. Dat geldt om te beginnen binnen de grenzen van de eigen organisatie. Het geldt a fortiori voor de informatievoorziening over die grenzen heen: het beschouwen van de eigen informatievoorziening als deel van een groter geheel van informatieverzamelingen en informatiestromen. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, is dat laatste al helemaal ongebruikelijk. De gegroeide werkwijze is dat iedere overheidsinstantie op dit terrein, zoals ook op andere terreinen, haar eigen weg gaat. Niet alleen is dat de kijkrichting, de cultuur. Het is bovendien ook in formele zin, gezien vanuit de structuur van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en vanuit de wetgevingssystematiek, de enige logische aanpak.

In de loop der jaren worden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken - belast met de coördinatie van de overheidsinformatievoorziening - diverse keren discussies geëntameerd om de inrichting van de informatievoorziening toch eens te (her)overwegen. De discussies leiden ertoe dat het kabinet op verschillende momenten in de tijd besluit regels te stellen en voorschriften uit te vaardigen. In de dagelijkse praktijk komt van de naleving daarvan echter weinig of niets terecht. Afzonderlijke instanties trekken zich van de besluiten weinig aan en het ministerie krijgt geen gehoor als men dat aan de orde wil stellen. Binnenlandse Zaken heeft misschien wel gelijk, maar krijgt het niet. Iedere poging tot centrale regie op de ontwikkeling van de overheidsinformatievoorziening vanuit een gezamenlijke blauwdruk leidt tot hevig verzet. Dat verzet wordt vervolgens niet gebroken: te midden van andere, belangrijker geachte onderwerpen is de inrichting van de informatievoorziening voor ministers en topambtenaren niet iets om onderling ruzie over te maken.

Een aantal factoren zorgt ervoor dat daarin medio jaren negentig geleidelijk verandering komt:

- de modernisering van de overheidsdienstverlening, die - afgezet tegen vernieuwingen die in het bedrijfsleven gaande zijn - maar mondjesmaat van de grond komt en zeker niet over de hele linie;
- de steeds luider wordende roep tot verlichting van administratieve lasten die de overheid veroorzaakt voor burgers en bedrijven;
- het regelmatig blijkende onvermogen van overheidsinstellingen om gezamenlijk en slagvaardig groeiende maatschappelijke problemen aan te pakken als fraude, kleine criminaliteit, georganiseerde misdaad, uitbraak van veeziekten, et cetera;
- veelvuldig geharrewar tussen autoriteiten bij tal van uiteenlopende beleidsdiscussies over de volledigheid, juistheid en actualiteit van gegevens.

Analyses van deze en andere problemen wijzen steeds opnieuw in dezelfde richting. Voortdurend wordt als één van de eerste oorzaken genoemd dat de overheid een groeiend probleem heeft met de wijze waarop haar informatievoorziening is georganiseerd. De boodschap is dat het hoog tijd wordt om die eens fundamenteel tegen het licht te houden.



Figuur 1: bestaande situatie

De diagnose is voor de ICT-deskundigen van het eerste uur niet verrassend: de wijze waarop overheidsorganisaties hun gegevens verzamelen en opslaan, werkt versnippering en fragmentatie van de informatievoorziening in de hand. Het is niet alleen inefficiënt, maar bovenal ineffectief. Met de steeds grotere variëteit aan gegevensdefinities en de zo mogelijk nog grotere verscheidenheid aan systemen is langzamerhand een situatie gegroeid, die niet alleen meer en meer geld kost en bevaagden onnodig irriteert, maar waarbij we tezamen om te beginnen door de bomen het bos niet meer zien. De huidige werkwijze leidt tot een overheid die structureel achter de feiten aanloopt. Gezien de vraagstukken waarop de overheid wordt aangesproken, is zo'n informatiepositie zeer ongewenst. Het ondermijnt de geloofwaardigheid van de politiek. Ingrijpen is daarom dringend gewenst. Een andere organisatie van de informatievoorziening is noodzakelijk. Niet zozeer vanwege doelmatigheid, maar eerst en vooral omdat de doeltreffendheid ermee gediend is, die meer en meer onder druk staat.

Tegelijk met het inzicht in de diagnose en de oplossing van de problemen groeit echter ook het besef hoe verstrekkend de veranderingen zullen moeten zijn. Bovenstaand is al gewezen op de structuur van de Nederlandse overheid en de cultuur, die doorwerken in de sterk sectoraal ingestoken aanpak van wetgeving en in de wijze van financiering van overheidsinstanties. Een ander vraagstuk dat direct opdoemt, is de privacy. Hoezeer een meer samenhangende informatievoorziening voor de overheid als geheel wenselijk lijkt,

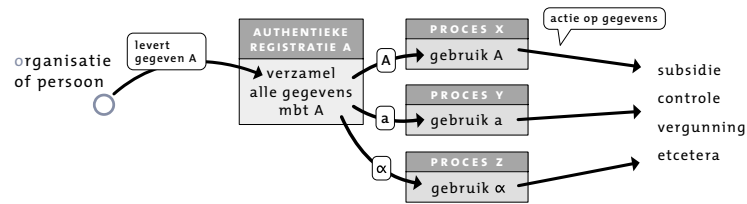
doorslaan naar een 'Big Brother is watching you'-situatie zal in Nederland maatschappelijk en politiek op hevig verzet stuiten (los van de vraag of dat, gezien de privacywetgeving en de internationale regelgeving op dat punt wel mogelijk zou zijn).

Tegen deze achtergronden besluit het toenmalige kabinet medio jaren negentig te onderzoeken hoe deze fundamentele verandering in de praktijk zou moeten worden vormgegeven. Wat betreft het eerste, wordt het concept 'authentieke registratie' geïntroduceerd. Wat betreft het tweede, wordt een voorstel gelanceerd tot de start van een overheidsbreed programma.

2 De oplossing: oude wijsheid en nieuwe techniek

Het onderzoek leidt tot de conclusie, dat de overheid dient te gaan werken aan het tot stand brengen van een stelsel van 'authentieke registraties'. Er moet worden gekomen tot:

- gemeenschappelijk gebruik van gegevens: gegevens worden in beginsel slechts éénmaal verzameld en vervolgens meervoudig bij de uitvoering van meerdere wetten gebruikt;
- gezamenlijk gebruik van gegevens: ten behoeve van de uitvoering van één overheidstaak worden gegevens uit verschillende registraties samengevoegd.



Figuur 2: beoogde situatie

Iets abstracter geformuleerd: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen organisatie en informatie. Of iets deftiger: er is behoefte aan een gegevensinfrastructuur over alle organisaties heen, die van het bestaande eilandenrijk van losse registraties een samenhangend stelsel maakt. Veel gebruikte en/of vitale gegevens - basisgegevens - moeten in de toekomst niet langer door iedere instantie zelf worden verzameld en beheerd. Voor (clusters van) die gegevens zouden gezamenlijke bestanden moeten worden ingericht. Eén instantie zou worden aangewezen als 'authentieke bron' waarbij andere instanties te rade gaan zodra ze een gegeven voor eigen gebruik nodig hebben. Binnen- en buitenlandse ervaringen - met de in hoofdstuk 1 al genoemde registraties in Nederland zelf, maar ook met bijvoorbeeld de zogeheten Kruispuntbank in België - hebben inmiddels laten zien dat je aldus, uiteraard grootschalig en slim gebruikmakend van ICT, tot een voor iedereen goed bruikbaar alternatief kan komen. Een alternatief dat niet alleen goedkoper zou zijn: je kunt verzinnen dat eenmalig verzamelen van informatie in een macroperspectief van de gehele Nederlandse staat kostenbesparingen oplevert. Een alternatief dat bovendien tot effectiviteitsverbetering leidt: zoals een oud Nederlands spreekwoord immers al zegt 'twee weten meer dan één!'

Hoewel de term 'authentieke registratie' nooit eerder ter tafel is gekomen, geeft de onderzoeksrapportage met zijn verwijzing naar bestaande voorbeelden aan dat het concept erachter op zichzelf niet nieuw is. De recente ontwikkelingen in de techniek - de opkomst van internettechnologie met name - zorgen uiteraard wel voor zodanige mogelijkheden voor distributie van gegevens dat goede toepassing van het concept in de dagelijkse praktijk enorm wordt vergemakkelijkt. En nieuw is daarnaast voor sommigen hooguit het pleidooi om de realisatie van het concept vooral niet tot slechts enkele losse registraties te beperken. Er zijn, sectoraal en bovensectoraal, vele tientallen gegevens die je met dit concept kunt organiseren. Het gaat niet alleen, zoals vaak in eerste instantie gedacht, om identificerende gegevens over personen, bedrijven, gebouwen en terreinen. Gegevens over inkomens, dienstverbanden, vergunningen en dergelijke zijn minstens zo vaak bij meerdere instanties nodig en worden minstens zo intensief gebruikt. De voordelen stijgen naarmate het concept grootschaliger wordt toegepast en in het bijzonder indien je daarbij tussen afzonderlijke bestanden samenhang aanbrengt; wanneer je een stelsel van bestanden maakt. In de dagelijkse praktijk vergt de beantwoording van veel vragen steeds een combinatie van gegevens. Het is slimmer op dat moment meerdere bronnen te

raadplegen en aldus voor die gelegenheid de combinatie te maken dan voor de gevraagde combinatie toch weer een nieuw uniek bestand te maken - waarbij wordt voorbijgegaan aan wat er al is.

De grote vraag is vervolgens hoe een dergelijke verandering vorm te geven. Zoals al is opgemerkt in hoofdstuk 1, zijn er inmiddels in Nederland de nodige ervaringen met een 'top-down'-benadering op het terrein van de informatievoorziening: een kabinetsbesluit dat alle geledingen van het openbaar bestuur vervolgens zelf loyaal moeten uitvoeren. Als die aanpak bovendien, zoals dan snel in de rede ligt, zou leiden tot de vorming van een aantal centrale databases, dan lijkt de associatie met een 'Big Brother is watching you'-overheid met alle nadelen van dien, zeker. Nog los van de daarmee samenhangende technische problemen en van het feit dat zoiets slecht in de algemene Nederlandse bestuurscultuur zou passen. Tegelijk lijkt het echter ook geen begaanbare weg om verder te gaan met de 'bottom-up'-benadering, ook al was het vanaf nu dan op een toch wat meer gecoördineerde manier. Met het maken van bilaterale afspraken over gegevensuitwisseling tussen afzonderlijke instanties zijn, zo laten de uitgevoerde analyses zien, de grenzen inmiddels wel bereikt. Op een grotere schaal toegepast zijn de ingewikkeldheid van de afspraken en daarmee samenhangend de benodigde inspanningen exponentieel toegenomen en in het licht van de geformuleerde ambities en ervaren problemen schiet deze aanpak uiteindelijk voor de overheid als geheel volstrekt tekort. Besloten wordt daarom om, tenminste voor het van de grond krijgen van de verandering, een programma te starten over meerdere ministeries en sectoren heen. Het programma zal 'Stroomlijning Basisgegevens' heten.

Stroomlijning Basisgegevens krijgt als formeel doel mee: het geven van een impuls aan de totstandkoming van een stelsel van authentieke registraties. Het idee is dat via het programma overheidsbreed een onomkeerbare verandering teweeg moet worden gebracht in de bovengeschetste richting. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt - gezien haar coördinerende rol als eerder aangegeven - de taak het programma nader voor te bereiden. Besloten wordt deelname aan het programma voorshands op een vrijwillige leest te schoeien. Een consultatieronde levert zeven ministeries en het College Bescherming Persoonsgegevens als initiatiefnemers op. Andere ministeries, als ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zullen vooreerst vanaf de

zijlijn toekijken en mogelijk op een later moment alsnog toetreden'. Besloten wordt het programma te zijner tijd onder te brengen bij een door de overheid op te richten stichting ICTU ('ICT Uitvoeringsorganisatie'), samen met andere overheidsbrede, sterk met ICT-toepassing samenhangende projecten en programma's. Wat betreft de financiering van het programma, wordt daarnaast een reservering voor vier jaar gemaakt van in totaal 35 miljoen gulden, ruim vijftien miljoen euro. Uitgaande van een programma van zo'n drie jaar in de periode 2000-2003 geldt indicatief als verdeelsleutel respectievelijk vijf miljoen gulden voor de voorbereiding van het programma gedurende 1999 en vervolgens drie maal tien miljoen gulden voor de drie jaren daarna.

3 De operationalisering: samenwerken is samen werken

Afspraken waar het moet, niet waar het kan

Bij de operationalisering van het qua contouren ruw geschetste programma eind 1999 vormt het politiek-bestuurlijke krachtenveld waarin het programma moet worden uitgevoerd, een belangrijk uitgangspunt. Gegeven de geschiedenis van het onderwerp en vooral de organisatie van het Nederlandse staatsbestel en de daaraan verbonden grote zelfstandige beslissingsbevoegdheid van onderscheiden overheden en semi-overheden staat vast dat het realiseren van de programmadoelstelling een verre van eenvoudige opgave zal worden. Zo mogelijk nog meer dan vroeger is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden dat 'de overheid' eigenlijk niet meer dan een containerbegrip is voor een sterk gedifferentieerd palet van organisaties met ieder hun eigen specifieke taakstelling, werkwijze, structuur en cultuur. Afzonderlijke instanties binnen dat geheel worden daartoe ook actief gestimuleerd. Flexibel en snel inspelen op wat er speelt in de beleidspraktijk, lukt beter met relatief kleine, wendbare units. Organisaties die als een mammoettanker door de golven ploegen, zijn dan niet de meest geschikte.

-
- 1) Deelnemende ministeries bij de start van het programma zijn naast Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Economische Zaken, Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Halverwege het programma treden ook de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Verkeer en Waterstaat, en tevens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten toe tot de Regiecommissie van topambtenaren die het programma aanstuurt.

Een overheid die aldus - lees: met een sterke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden - is georganiseerd en zich ontwikkelt, heeft natuurlijk ook haar schaduwzijden. Vaststaat dat de bereidheid tot het (deels) opgeven van zelfstandigheid, zoals de samenwerking in het programma Stroomlijning Basisgegevens veronderstelt, niet vanzelf tot stand zal komen. Te verwachten is dat deelnemers aan het programma onvermoeibaar argumenten zullen aandragen om in de dagelijkse praktijk niet of slechts in beperkte mate mee te werken aan de totstandkoming van concrete projecten. Denk daarbij maar aan discussies over investeringen ('ik kan intern bij mij niet verantwoorden dat wij kosten moeten maken, terwijl straks een andere organisatie van de opbrengsten gaat genieten'), aan het dat-is-mijn-probleem-niet-syndroom ('ik heb het zelf allang goed geregeld, het is vooral een probleem van anderen') of aan concurrentie in termen van tijd en middelen met andere - eigen, al lopende - beleidsprogramma's ('ik kan mijn mensen niet van dat essentiële project afhalen omdat ook hier tijd in moet worden gestopt'). Besloten wordt daarom dat van meet af aan niet alleen de relevantie van het programma bij iedere gelegenheid opnieuw ter tafel moet worden gebracht, maar dat bovendien iedere indruk moet worden bestreden dat bij Stroomlijning Basisgegevens meer afspraken zullen worden gemaakt dan strikt noodzakelijk. Om vooral duidelijk te zijn, is de boodschap op dit punt vanaf het eerste begin tweeledig:

- *Afspraken die worden gemaakt, dienen tot het absoluut noodzakelijke minimum te worden beperkt.*
Het programma betreft uitwisseling van gegevens die móeten worden uitgewisseld. Het uitgangspunt is niet dat alle remmen worden losgelaten, integendeel. Gestandaardiseerd wordt wat móet worden gestandaardiseerd, niet wat kán worden gestandaardiseerd. Doorslaggevend voor die beslissing is datgene wat aantoonbaar nodig is om wettelijke taken uit te voeren conform de gestelde kwaliteitseisen die voortvloeien uit de bovenstaande ambities.
- *Afspraken die worden gemaakt, dienen geen vrijblijvende afspraken te zijn.*
Wat dwingend geregeld móet worden, zál dwingend geregeld worden. IJkpunt is of je met halve maatregelen als overheid je ambities kunt waarmaken en de problemen kunt oplossen waarop de maatschappij je aanspreekt. Per te maken afspraak dient te worden nagegaan welke risico's er zijn in geval van afspraken die alle betrokken

instanties of ten minste bepaalde instanties desgewenst naast zich neer mogen leggen. Indien bij zulke afspraken de beleidsdoelen waarom het uiteindelijk begonnen is, in gevaar komen, dan kan die vrijheid niet worden gegeven. Stroomlijning Basisgegevens levert alleen het beoogde rendement op wanneer álle uitvoerders van publieke taken ook daadwerkelijk gebruikmaken van de daarvoor bestemde authentieke registraties. Het wel of niet gebruikmaken kan niet afhankelijk zijn van alleen de goede wil van organisaties of van afspraken die in convenanten zijn neergelegd. Om een goede werking af te dwingen, wordt zonodig - overigens steeds in combinatie met andere instrumenten - gekozen voor het zwaarst beschikbare middel: een wet in formele zin.

Afbakening

Voor alle duidelijkheid wordt aan het begin van het programma óók geëxpliciteerd, wat géén uitgangspunten van Stroomlijning Basisgegevens zijn.

- 1 *Ten eerste is géén uitgangspunt dat er een discussie moet komen over of geknaagd zou moeten worden aan de bestaande privacybescherming van burgers en bedrijven. Als nadrukkelijke randvoorwaarde bij Stroomlijning Basisgegevens wordt geformuleerd dat gegevens alleen dan worden uitgewisseld wanneer er een wettelijke grondslag voor gegevenshergebruik is (gezien bijvoorbeeld de Wet Bescherming Persoonsgegevens).*
- 2 *Ten tweede is géén uitgangspunt dat het aantal bestaande registraties bij de overheid substantieel dient te verminderen. Wanneer dat werkende weg een goede optie zal blijken, dan is er uiteraard geen enkel bezwaar tegen. Maar het is niet het vooropgezette doel.*
- 3 *Ten derde is géén uitgangspunt dat tot herstructurering kan of moet worden gekomen aan de hand van een vooraf uitgewerkte blauwdruk. Met het besluit tot uitvoering van het programma is sprake van een helder einddoel. Maar de verschillende onderdelen van de overheid moeten de weg daarheen op hun eigen wijze en in hun eigen tempo gaandeweg zelf kunnen ontwikkelen en uitwerken.*

- 4** *Ten vierde is géén uitgangspunt dat de hoofdstructuur van de Nederlandse overheid moet worden aangepast en/of dat moet worden getornd aan de verantwoordelijkheid van iedere minister voor zijn eigen beleidsgebied(en). Authentieke registraties zullen totstandkomen onder de verantwoordelijkheid van de minister die daarvoor het eerst in aanmerking komt gezien de inhoud van de registratie.*

Vrijwillige, geen vrijblijvende samenwerking

Van meet af aan wordt duidelijk gesteld dat deelname aan het programma *weliswaar vrijwillig* is, maar niet vrijblijvend. Die insteek wordt doorvertaald in de opzet van de programmaorganisatie. Gekozen wordt voor een opzet die gekenmerkt zal worden door een duidelijk zichtbare betrokkenheid van het topmanagement en door een actieve eigen inbreng van alle deelnemers in termen van zowel mensen als geld. Acht belangrijke afspraken die op dat punt aan het begin van het programma worden gemaakt, zijn:

1. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is politiek verantwoordelijk voor het realiseren van de algemene programmadoelstelling². Uitgaande daarvan is de directeur Informatiebeleid Openbare Sector (IOS) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ambtelijk coördinator voor het programma. De directeur IOS rapporteert aan een door de Directeur-Generaal Openbaar Bestuur van BZK voorgezeten Regiecommissie, bestaande uit één Directeur-Generaal per deelnemend ministerie en de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens. Deze commissie bewaakt de strategische hoofdlijnen van het programma.
2. Alle aan het programma deelnemende ministeries verplichten zich tot actieve participatie in de beleidsontwikkeling en tot concrete eigen acties in de beleidsuitvoering.
3. Wat betreft de beleidsontwikkeling, ligt de coördinatie bij het ministerie van BZK. Op basis van een door BZK opgesteld plan van aanpak leveren alle deelnemende ministeries een eigen bijdrage.

2) In Nederland heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid ten tijde van de start van het programma formeel de coördinatie van de overheidsinformatievoorziening in portefeuille. Bij de komst van een nieuw kabinet in 2002 gaat deze verantwoordelijkheid weer over naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zoals ook voorheen het geval was (zie hoofdstuk 1).

4. Wat betreft de beleidsimplementatie, voert ieder deelnemend ministerie ten minste één haalbaarheidsstudie uit naar de mogelijkheid tot realisatie van een authentieke registratie binnen het eigen verantwoordelijkheidsgebied, resulterend in een beslissing van de desbetreffende minister over het al dan niet starten van een realisatieproject.
5. De Regiecommissie beslist welke realisatieprojecten voor financiering uit de programmagelden in aanmerking komen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het desbetreffende project ligt vervolgens bij het ministerie binnen wiens verantwoordelijkheidsgebied de desbetreffende authentieke registratie valt.
6. Binnen het programma worden geen haalbaarheidsstudies en realisatieprojecten uitgevoerd, die volledig uit programmagelden worden betaald. Als vuistregel geldt dat haalbaarheidsstudies voor maximaal 80% en realisatieprojecten voor maximaal 20% worden medegefinancierd. De totale financiering is een verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke ministerie. Die verantwoordelijkheid betreft ook het opvangen van eventuele financiële tegenvallers die gedurende de uitvoering van de werkzaamheden optreden. Deze 80/20%-regeling dient als lakmoesproef te werken ('to put your money where your mouth is').
7. BZK is verantwoordelijk voor de uitvoering van een speciale (financiële) stimuleringsregeling - de Stimuleringsregeling Gegevenshergebruik - voor het realiseren van 'quick wins' binnen daarvoor op voorstel van BZK door de Regiecommissie vast te stellen kaders. Met deze regeling wordt vooral gestimuleerd dat 'laaghangend fruit' wordt geplukt: parallel aan de langjarige trajecten voor de ontwikkeling en invoering van authentieke registraties zijn middelen beschikbaar om 'hier-en-nu' te verzilveren, bescheiden vormen van gegevenshergebruik te realiseren. Dat heeft voordelen voor zowel het opbouwen van vertrouwen in de werking van het concept van authentieke registraties, als voor het vergroten van de algehele bekendheid van dat concept.
8. Ieder deelnemend ministerie rapporteert eens per kwartaal aan BZK over de voortgang van de eigen programma-activiteiten. BZK verwerkt deze rapportages - inclusief de rapportage over de eigen activiteiten - in een totaaloverzicht dat eens per kwartaal door de Regiecommissie wordt vastgesteld. BZK is voorts belast met de voorbereiding van een jaarlijks in december namens alle deelnemende ministeries door de minister voor GSI aan de Tweede Kamer te verstrekken voortgangsrapportage.

Twee actielijnen: beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie

De zojuist weergegeven set van afspraken vormt de weerslag van het uitgangspunt van het programmabureau dat, linksom of rechtsom, moet worden voorkomen dat - ondanks de formele steun die het kabinet heeft gegeven met het besluit tot het starten van het programma - het bestaande politiek-bestuurlijke krachtenveld met allerlei strategisch ontwijkend of tegengesteld gedrag (teveel) belemmeringen zal gaan opwerpen. De afspraken dwingen ertoe de beleidsontwikkeling te beschouwen als een gemeenschappelijk probleem van alle aan het programma deelnemende partijen. Tegelijkertijd impliceert commitment aan de bovenstaande afspraken dat de beleidsimplementatie nadrukkelijk wordt opgevat als een eigen verantwoordelijkheid van de deelnemende ministeries. Stroomlijning van basisgegevens zal alleen werken wanneer de ministeries dat zelf invullen en als prioriteit zien vanuit de eigen beleidsproblemen en uitdagingen.

Daarmee wordt de logica geboren van een onderscheid in de twee actielijnen binnen het programma:

- een actielijn Beleidsontwikkeling met BZK als centrale coördinator, waarbij de rol van het programmabureau er primair één is van katalysator (initiëren van onderzoek, geven van alternatieve denkrichtingen en organiseren van de gelegenheid tot gezamenlijke besluitvorming);
- een actielijn Beleidsimplementatie met eigen verantwoordelijkheden van ministeries, gekoppeld aan de eigen beleidsonderwerpen, waarbij de rol van het programmabureau ligt in de bewaking van de planning en voortgang, het ondersteunen door middel van het ontsluiten en instrumenteren van programmabeleid en het desgewenst optreden als adviseur in specifieke projecten.

Besloten wordt beide actielijnen naast elkaar uit te voeren en dus niet, zoals vaak gebruikelijk, na elkaar te starten. De gedachte is dat aldus kan worden gekomen tot wederzijdse bevruchting: de beleidsontwikkeling zal rechtstreeks worden beïnvloed door de ervaringen die bij de beleidsimplementatie worden opgedaan en omgekeerd zal de beleidsimplementatie geen zaak van 'trial-and-error' worden, maar een planmatig gestuurd proces.

Tevens leidt bovengenoemd uitgangspunt tot de beslissing vooral geen groot centraal programmabureau in te richten: het belangrijkste deel van de uitvoering van het programma dient plaats te vinden in de sectoren zelf die in het programma vertegenwoordigd zijn. Programmamedewerkers moeten dus ook vooral daar, binnen de desbetreffende lijnorganisatie, worden ondergebracht.

En toch: wat is een impuls?

Een bijzonder vraagstuk aan het begin van het programma is wat de programmadoelstelling nu eigenlijk moet inhouden op het punt van 'deliverables'. In de aanloop tot het programma heeft niemand zich erg druk gemaakt over wat onder 'een impuls' moet worden verstaan en wanneer je straks zult kunnen spreken van de beoogde 'onomkeerbaarheid' van de in gang te zetten verandering. In een programmaplan wordt dit nader uitgewerkt en gekwantificeerd in termen van activiteiten in het kader van met name de beleidsimplementatie. Afgesproken wordt dat dit overall plan jaarlijks werkende weg zal worden geactualiseerd en verbeterd via zogenaamde werkplannen. De vooraf gemaakte reservering van 35 miljoen gulden programmageld met de eerder aangegeven onderverdeling daarbinnen per jaar, en de vooraf veronderstelde looptijd van circa drie jaar worden daarbij taakstellend als een vast uitgangspunt genomen. Daarmee wordt de feitelijke discussie: we specificeren als programmadeelnemers gezamenlijk wat we binnen drie jaar met 35 miljoen gulden doen om in onze beleidssectoren een onomkeerbare verandering teweeg te brengen.

Communicatie en voorlichting als speerpunt

Bij de opzet van het programma wordt - last but not least - vanaf het allereerste begin uitgegaan van het grote belang dat communicatie en voorlichting zullen hebben voor het kunnen realiseren van de programmadoelstellingen. Bij de uitwerking van de activiteitenplannen voor zowel de actielijn Beleidsontwikkeling als de actielijn Beleidsimplementatie wordt daarom systematisch aandacht aan deze onderwerpen gegeven. De gedachte is dat planmatig gezorgd moet worden dat de filosofie achter Stroomlijning Basisgegevens gemeengoed wordt binnen alle overheidsonderdelen, dat de bereikte (tussen)resultaten van het programma breed (h)erkend moeten worden en de ervaringen met meer en minder geslaagde aanpakken breed gedeeld.

Tegelijk wordt als uitgangspunten geformuleerd:

- Gezien de algemene programmadoelstelling is Stroomlijning Basisgegevens communicatie en voorlichting. Communicatie en voorlichting vormen een integraal onderdeel van alle programma-activiteiten en zijn in die zin niet de verantwoordelijkheid van één persoon, maar van alle betrokkenen.
- Een onderwerp als Stroomlijning Basisgegevens is gebaat bij ‘frappez toujours’. Het is geen sexy onderwerp dat min of meer vanzelf aandacht trekt. Als de aandacht eenmaal getrokken is, dan is die niet blijvend.
- Gecommuniceerd moet worden dat Stroomlijning Basisgegevens absoluut geen min of meer op zichzelf staande ICT-operatie is, maar een integraal onderdeel van het streven naar verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur, dat eerst en vooral politiek-strategische, sociaal-organisatorische, financiële en juridische kanten kent.
- Gecommuniceerd moet worden dat Stroomlijning Basisgegevens een onmisbare voorwaarde is voor meerdere beleidsdoelen die de overheid zichzelf heeft gesteld - denk bijvoorbeeld aan administratieve lastenverlichting, verbetering dienstverlening en fraudebestrijding. Er wordt niet gefocust op één of enkele van die doelen, omdat dat (a) feitelijk onjuist is en (b) het programma onnodig kwetsbaar maakt voor wat politiek al dan niet in de mode is.
- Het algemene programmamotto is: ‘de overheid vraagt niet naar de bekende weg’.

Voorts wordt een aantal na te streven ‘stijlkenmerken’ vastgesteld. In de communicatie en voorlichting dient de inhoud voorop te staan. Het is de inhoud die bindt; een in het oog springende vormgeving is weliswaar belangrijk, maar uiteindelijk primair ondersteunend. Daarnaast moeten de communicatie en voorlichting vraaggestuurd zijn: de behoeften, vragen en problemen van degene die we willen bereiken, staan voorop. En last but not least zal waar maar mogelijk een persoonlijke benadering worden nagestreefd. Eén-op-één-communicatie is het ideaal; ieder moet denken: deze boodschap is speciaal voor mij.

4 Doelen, centrale vragen en aanpak van de beleidsontwikkeling

Voor de actielijn Beleidsontwikkeling worden in het programmaplan drie speerpunten aangemerkt:

1. het ontwikkelen en door het kabinet doen vaststellen van de definitie van het begrip 'authentieke registratie', inclusief de daaraan te stellen eisen en de voor de ontwikkeling en invoering geldende organisatorische, juridische en financiële beleidskaders;
2. het nader uitwerken van de legitimatie - het nut - van Stroomlijning Basisgegevens: wat levert stroomlijning van basisgegevens concreet op en wat gaat er mis als het niet plaatsvindt?
3. het instrumenteren van de bedoelde beleidskaders door het uitwerken van concrete handvatten voor de beleidsimplementatie.

Deze speerpunten vloeien voort uit de beleidsmatige vragen die het programma vanaf de start omringen. Niet alleen wordt voortdurend op meer duidelijkheid aangedrongen als het gaat om wat authentieke registraties wel of niet zijn en hoe de institutionalisering daarvan binnen de openbare sector moet worden aangepakt gegeven de organisatie, de bestaande wettelijke kaders en de financieringsmodaliteiten. Tevens blijft, ondanks de analyses die aanleiding tot het programma zijn geweest, veelvuldig de vraag terugkeren of stroomlijning van basisgegevens wel echt nodig is, en wordt met grote regelmaat aangedrongen op een in de praktijk bruikbaar instrumentarium om het concept concreet handen en voeten te geven.

De beleidsontwikkeling wordt uitdrukkelijk benaderd als een gezamenlijke zoektocht van alle aan het programma deelnemende partijen. Weliswaar ligt het initiatief voor het proces bij het centrale programmabureau. Dat vormt echter geen ivoren toren, van waaruit van tijd tot tijd witte rook te zien is wanneer een nieuwe stap is gezet. Een belangrijk uitgangspunt bij de beleidsontwikkeling is voorts dat waar mogelijk gebruik zal worden gemaakt van bestaande praktijkervaringen uit binnen- en buitenland. Ook wordt benadrukt dat niet in de laatste plaats in kaart moet worden gebracht, welke afspraken nodig zijn om gaandeweg een samenhangend stelsel van dergelijke registraties te laten ontstaan.

Na het eerste jaar wordt in het werkplan voor 2001 nog een specifiek onderwerp aan de actielijn toegevoegd: het uitwerken van een beleidskader voor gebruik en beheer van persoonsnummers in de openbare sector. Dat gebeurt op basis van de constatering dat dit één van de steeds terugkerende problemen is om daadwerkelijk tot overheidsbrede stroomlijning van persoonsgegevens in de Nederlandse situatie te komen.

In de volgende hoofdstukken is te lezen welke activiteiten in het kader van de actielijn Beleidsontwikkeling worden uitgevoerd en - vooral - wat die activiteiten concreet opleveren. De beleidsontwikkeling wordt steeds gedurende het hele programma opgevat als multidisciplinaire zaak, waarbij verschillende rationaliteiten en perspectieven tegelijkertijd in ogenschouw moeten worden genomen. Begonnen wordt met het informatiekundig perspectief (hoofdstuk 5), met centrale aandacht voor wat bij een vakmatige opzet van de informatievoorziening de rol en plaats is van authentieke registraties en welke eisen daaraan dienen te worden gesteld. Vervolgens worden juridische (hoofdstuk 6), organisatorische (hoofdstuk 7) en financiële (hoofdstuk 8) aspecten behandeld. Afzonderlijk wordt ten slotte ingegaan op het bovengenoemde persoonsnummerbeleid (hoofdstuk 9).

5 Uitwerking van de informatiekundige aspecten

Vanuit informatiekundig perspectief betreft de beleidsontwikkeling eerst en vooral de uitwerking van het concept authentieke registraties. Dit om voor de beleidsimplementatie een zo concreet mogelijk kader te hebben als het gaat om de aard van dergelijke registraties en de eisen waaraan ze dienen te voldoen. Kort samengevat zijn de centrale vragen:

- Authentieke registraties: wat zijn dat?
- Een stelsel van authentieke registraties: hoe moet ik me dat inhoudelijk voorstellen?
- Eisen aan authentieke registraties: welke zijn dat en wat komt erbij kijken als je daaraan dient te voldoen?

Authentieke registraties: wat zijn dat?

Een eerste resultaat van de beleidsontwikkeling is een door het kabinet vastgestelde nadere uitwerking van wat authentieke registraties wel en niet zijn. Zoals al kort is getypeerd in deel 1, wordt bepaald dat authentieke registraties officieel als zodanig door de overheid aangewezen registraties van gegevens zijn, die in hun soort de enige grondslag vormen voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken - zoals de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) voor de meest gebruikte persoonsgegevens of het kentekenregister bij de identificatie van voertuigen. Als een overheidsregistratie de status van authentieke registratie verkrijgt, is het per definitie zo dat alleen de gegevens uit deze registratie als juist worden beschouwd en dat daarmee soortgelijke gegevens uit andere registraties niet mogen worden gebruikt voor de uitvoering van publieke taken. Dat betekent dat wanneer overheidsorganisaties behoefte hebben aan een gegeven dat is opgenomen in een authentieke registratie, zij verplicht zijn van die authentieke registratie gebruik te maken. Kortom, het is verboden een gegeven bij burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties in te winnen, tenzij dat gegeven aantoonbaar niet in enige authentieke registratie voorkomt.

Voor iedere authentieke registratie wordt één overheidsorganisatie - of één groep van organisaties, zoals de gemeenten die de GBA voeren - tot registerhouder benoemd. Deze houder is verplicht het register volgens landelijke richtlijnen te onderhouden en te borgen dat het register voldoet aan daaraan te stellen expliciete kwaliteitsgaranties. Naarmate meer instanties gebruikmaken van deze registraties, zullen de kwaliteit en de gebruikswaarde van de gegevens stijgen. Dit wordt onder meer bevorderd door het instellen van een terugmeldplicht ten aanzien van mogelijke onjuistheden in de authentieke registratie.

Een stelsel van authentieke registraties: hoe moet ik me dat inhoudelijk voorstellen?

Stroomlijning Basisgegevens betreft in de kern hergebruik van gegevens. Om dat op enige schaal te realiseren, is meer nodig dan alléén het aanwijzen van authentieke registraties voor afzonderlijke (clusters van) gegevens. Hergebruik van gegevens vergt een duidelijke samenhang in de gegevenshuishouding van de overheid. Immers, gegevens in al dan niet authentieke registraties hangen veelal samen met gegevens in andere al dan niet authentieke registraties. Om deze samenhang te verkrijgen, zullen er relaties moeten worden gelegd tussen de verschillende registraties op basis van gemeenschappelijke gegevens. Een aldus samenhangende groep van aan elkaar gerelateerde registraties vormt een stelsel van registraties.

Tijdens de beleidsontwikkeling wordt al snel duidelijk dat door registraties te groeperen in een stelsel, gegevens in bestaande registraties eenvoudiger kunnen worden ontsloten. Bovendien zal een stelsel van overheidsregistraties de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid bevorderen van de overheidsinformatievoorziening als geheel. Voorwaarde is wel dat binnen het stelsel eenduidige definities en een unieke aanduiding van objecten worden gehanteerd. Authentieke registraties spelen een fundamentele rol bij de realisatie daarvan: de overheidsregistraties en de daarin opgeslagen gegevens dienen zodanig te worden gestroomlijnd dat soortgelijke gegevens maar op één - authentieke - manier worden gedefinieerd en aangeduid. Bovendien garandeert het gebruik van authentieke registraties dat gegevens slechts eenmalig worden ingewonnen.

Als uitgangspunt wordt gekozen, dat het stelsel van overheidsregistraties flexibel en uitbreidbaar moet zijn met nieuwe registraties. Hierbij kan een gelaagde structuur van registraties ontstaan op basis van een gemeenschappelijk doel (bijvoorbeeld het vastleggen van inkomen) of het niveau van een beleidssector (bijvoorbeeld de gezondheidszorg). Op deze wijze wordt het totale stelsel van registraties overzichtelijker en inzichtelijker, zodat gegevens in registraties makkelijker te vinden zijn en het hergebruik van gegevens eenvoudiger wordt.

Vervolgens wordt geconstateerd dat, om het stelsel te kunnen gebruiken, een aantal beheerfuncties nodig is, die het onderhoud en de toegankelijkheid van het stelsel regelen. Daarbij moet worden voorkomen dat een bepaald gegeven meermalen wordt ingewonnen. Dit betekent dat een overheidsorganisatie die een gegeven over een bepaald object wil gebruiken, vastleggen of wijzigen (en daartoe ook bevoegd is), in staat moet zijn op een snelle en eenvoudige manier te achterhalen of deze gegevenssoort ergens aanwezig is. Wanneer dit het geval is, zal nog moeten worden bepaald of er reeds gegevens over het desbetreffende object zijn vastgelegd. Daartoe zijn functies en faciliteiten nodig, die gericht zijn op (1) inzicht in soorten gegevens, (2) inzicht in de locatie van gegevens en (3) toegangscntrole voor vastlegging, mutatie of hergebruik van gegevens. Voor een goede werking van het stelsel van overheidsregistraties worden daarom diverse concrete instrumenten uitgedacht en in eerste aanleg opgezet (zie nevenstaand kader).

Instrumenten om een werkend stelsel van authentieke registraties te ondersteunen
In het kader van de beleidsontwikkeling wordt bepaald dat voor iedere authentieke registratie een beschrijving van het gegevensaanbod zal worden gemaakt, die we de Catalogus Authentieke Registratie noemen. Zo zal bijvoorbeeld de Catalogus Gemeentelijke Basisadministratie informatie bevatten waarmee potentiële afnemers van gegevens kunnen beoordelen of de daarin opgenomen gegevens bruikbaar zijn voor de door hen uitgevoerde publieke taken. Daarnaast zal door het maken van een Nationale Catalogus Authentieke Registraties in een geïntegreerd overzicht van het aanbod van de belangrijkste gegevens in alle authentieke registraties worden voorzien. Hiermee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat voor de beantwoording van de vraag 'in welke registratie kan ik het bouwjaar van een motorvoertuig vinden?' een heel scala van afzonderlijke catalogi moet worden geraadpleegd. Tot slot zal een Nationaal Woordenboek Authentieke Registraties worden gemaakt, waarin alle namen en definities staan, die zijn gebruikt bij het opstellen van de catalogi.

Eisen aan authentieke registraties: welke zijn dat en wat komt erbij kijken als je daaraan dient te voldoen?

De bijzondere doelstelling en werking van authentieke registraties impliceert uiteraard dat de eisen die aan het houden en gebruiken van een authentieke registratie worden gesteld, anders en in het algemeen strenger zullen zijn dan de eisen die worden gesteld aan een registratie die slechts de uitvoering van een bepaald werkproces ondersteunt. Daarom wordt een set van specifieke eisen en randvoorwaarden gedefinieerd waaraan authentieke registraties moeten voldoen om optimaal te functioneren binnen het stelsel van overheidsregistraties. Als eerste wordt een formele definitie van het begrip 'authentieke registratie' ontwikkeld, die vervolgens bij gelegenheid van de eerste voortgangsbrief over het programma aan het parlement door het kabinet ook als zodanig wordt vastgesteld. Een authentieke registratie wordt daarbij omschreven als '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 zwaar-wegende redenen zoals privacy-bescherming expliciet is uitgesloten¹.

Op basis van deze definitie wordt vervolgens een overzicht gemaakt van de specifieke eisen waaraan een authentieke registratie dient te voldoen (naast uiteraard de algemene eisen die aan iedere grote overheidsregistratie worden gesteld, zoals onder meer beveiligings-eisen, privacybeschermende maatregelen ingeval van persoonsgegevens et cetera). De specifieke eisen worden vastgesteld door het kabinet en integraal opgenomen als bijlage 2 van de afsluitende brief over het programma aan de Tweede Kamer. Ze worden nader toegelicht en uitgewerkt in een tiental Handreikingen die het programmabureau in 2002 publiceert³. In bijgaand kader is een kort samenvattend overzicht opgenomen.

Overzicht van aan authentieke registraties gestelde specifieke eisen

Eis 1: Heldere wetgeving

- *de registratie is bij wet geregeld;*
- *de afnemers hebben een terugmeldplicht;*
- *de authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid;*
- *er is duidelijkheid over aansprakelijkheid.*

Eis 2: Transparante financiën

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

Eis 3: Duidelijke inhoud en structuur

- *er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie.*

Eis 4: Duidelijke verantwoordelijkheden en procedures

- *er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds;*
- *er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de authentieke registratie;*
- *er is een stringent regime van kwaliteitsborging;*
- *er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie.*

Eis 5: Onderdeel van het stelsel

- *de positie van de authentieke registratie binnen het stelsel van authentieke registraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven;*
- *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.*

Bij de uitwerking van de eisen speelt kwaliteitsborging, gezien de functie die authentieke registraties moeten gaan vervullen, uiteraard een centrale rol. De gedachte is dat zonder een buiten iedere discussie staande kwaliteit er steeds discussie over het beleid als zodanig zal zijn: een goede kwaliteit van de gegevens bevordert het vertrouwen dat afnemers hebben in een registratie en daarmee de motivatie om die gegevens te gebruiken. Kwaliteit wordt daarbij opgevat als de mate van actualiteit, juistheid en volledigheid van de in de registratie opgenomen gegevens. Voor het borgen van deze kwaliteit worden drie stadia onderscheiden: (1) bij de bron, door maatregelen rondom inwinning, gebruik van brondocumenten en van gegevens uit andere authentieke registraties, (2) tijdens het verwerkingsproces, door maatregelen als opname in een zogenoemde mutatieregistratie, het fiatteren van gegevens en het uitvoeren van ambtshalve correcties en (3) door het gebruik van gegevens, via maatregelen als een terugmeldplicht van mogelijke onjuistheden door afnemers en een correctierecht voor geregistreerden.

3) Zie het overzicht van publicaties aan het einde van dit boekje.

6 Uitwerking van de juridische aspecten

Hoewel van meet af aan duidelijk is hoezeer een juridische uitwerking van het concept van authentieke registraties van belang zal zijn, worden in de eerste maanden van het programma juristen bewust nog niet intensief betrokken. Het uitgangspunt is dat eerst volstrekt duidelijk moet zijn wat de overheid met het programma wil, alvorens de vraag aan de orde te laten komen welke eventuele juridische en andere obstakels er dan zijn en hoe die zullen worden aangepakt. De vrees bestaat dat een door elkaar lopen van beide discussies koren op de molen wordt van tegenstanders van het beleid. Zodra evenwel helder is welke kant het op moet, wordt hard gewerkt om dit juridische been snel bij te trekken. Er liggen vanuit die invalshoek immers belangrijke vragen. Hoe formaliseer je de functie en werking van een authentieke registratie? Wie is eigenaar van de registratie? Wie is er aansprakelijk voor fouten in de registratie? Welke privacykwesties spelen er? Welk niveau van beveiliging is verplicht? Maar ook: hoe kan ik het hergebruik en uitdraagverbod regelen? Welk juridisch vehikel moet ik scheppen: een agentschap, een stichting, een besloten vennootschap, een zelfstandig bestuursorgaan? Wat kan met contracten worden geregeld en waar heb ik wetgeving nodig? Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat het opzetten, beheren en gebruiken van een authentieke registratie iets nieuws is. Stroomlijning Basisgegevens gaat uit van een verplichting tot hergebruik van gegevens, een uitdraagverbod, zorgplicht voor gegevens van een authentieke registratie en het gebruik daarvan overheidsbreed; wezenlijk andere concepten dan de gangbare binnen de overheid bij het opzetten en beheren van informatiebestanden en gegevensuitwisselingen daartussen.

Een eerste verkenning van de juridische aspecten levert een drietal kernvragen op, waarop de analyse zich verder zal moeten richten:

1. Hoe moet juridisch tegen een stelsel van authentieke registraties worden aangekeken: de plaatsbepaling en inbedding in ons huidig rechtstelsel, en meer in het bijzonder de aansprakelijkheidsvraagstukken?
2. Wat moet je dus allemaal regelen: welke rechten en verplichtingen wil je vastleggen?
3. Hoe wil je dat vervolgens dan doen: hoe moet dat juridisch kader worden geschapen?

Hoe moet juridisch tegen een stelsel van authentieke registraties worden aangekeken?

Wringt het recht ergens als er een stelsel van authentieke registraties moet worden geschapen? Dat is de eerste vraag die het programmabureau zichzelf stelt. Hierop komen twee antwoorden: (1) er bestaan geen principiële, juridische bezwaren, maar (2) er is ter zake nog niets wettelijk geregeld. Enerzijds is dit makkelijk (er hoeft niets te worden verwrongen of afgebroken), anderzijds ook weer lastig (waar te beginnen?).

In zijn voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van oktober 2001 concludeert minister Van Boxtel dat het zonder wetgeving niet gaat. Immers, er is een ingrijpende, van bovenaf opgelegde wijziging aan de orde in de gegevenshuishouding van de gehele overheid (gebruiksverplichtingen en uitdraagverboden⁴). Tegen de achtergrond van onze 'polderende', gedecentraliseerde eenheidsstaat is formele wetgeving een vereiste⁵. Tevens wordt in dezelfde brief geconcludeerd dat te reguleren aspecten voor iedere authentieke registratie een aparte wet of, indien van toepassing, een aanpassing van een bestaande, formele wet veronderstellen. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat in een latere fase (als voldoende ervaring is opgebouwd), er wellicht overkoepelende, op het gehele stelsel gerichte regelingen gecreëerd zullen worden. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gelijkgeschakeling tussen de dan gegroeide praktijk van het stroomlijnen van basisgegevens en de bestuurspraktijk: een bevestiging in de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Overigens wordt geconstateerd dat ook al wordt er gekozen voor een nieuwe regeling per registratie, er toch diverse andere regimes van toepassing zullen zijn, zoals de Algemene Wet Bestuursrecht, de Wet Bescherming Persoonsgegevens, de Wet Openbaarheid van Bestuur en het domein van het Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld als het gaat om aansprakelijkheid). Verder moet worden gedacht aan de sectorale wetgeving, zoals bijvoorbeeld aan de Wet op de bevolkingsadministratie (wet GBA), de voorziene Wet op het Basisbedrijvenregister (wet BBR), de Kadasterwet en aanpalende regelgevingen.

- 4) De zorgplicht voor een bestuursorgaan dat eerst moet worden nagegaan of een gegeven beschikbaar is bij een formeel aangewezen authentieke registratie die de desbetreffende gegevens bevat. Verder ervoor zorgen dat eigen gegevens gelijk zijn aan de gegevens van een authentieke registratie.
- 5) Wat overigens niet wil zeggen dat je dan ook alles maar in wetten moet regelen; details kun je in lagere regelingen als Algemene Maatregelen van Bestuur of zelfs contractueel aftimmeren.

Wat moet je allemaal regelen: welke rechten en verplichtingen moet je vastleggen?

Aangeland bij de tweede kernvraag, wordt als algemeen uitgangspunt gekozen dat vooral niet moet worden geregeld wat al is geregeld. Door inbedding in bestaande regimes kan dat worden voorkomen. Zo regelt de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) wat als een 'besluit' gezien moet worden (bijvoorbeeld het weigeren een fout te verbeteren in een registratie) en staat er in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) precies wat je wel en niet met persoonsgegevens mag. Ook blijkt uit onderzoek dat aansprakelijkheid al grotendeels is geregeld in het Burgerlijk Wetboek en de WBP.

Wat aldus resteert, is een relatief beperkt lijstje van onderwerpen die nog niet in een wet zijn opgenomen of die anders moeten worden geregeld dan thans het geval is⁶. Veel daarvan zal uiteraard voor alle authentieke registraties hetzelfde zijn. Aangrijpingspunt bij het regelen van deze onderwerpen zijn de rechtsrelaties die ontstaan tussen de belangrijkste personae dramatis binnen de registraties, te weten de relatie tussen de houder van de registratie en de leverancier(s) van de gegevens, de relatie tussen de houder van de registratie en de afnemers van de gegevens en de relatie met de geregistreerden of de belanghebbenden bij het object van registratie (de eigenaar van een gebouw bijvoorbeeld).

Vanwege de vele vragen die juist hieromtrent rijzen, wordt tijdens het programma speciale aandacht besteed aan aansprakelijkheid voor (fouten gemaakt rond) authentieke registraties. En wel vanuit de constatering dat aansprakelijkheid kan ontstaan als (1) schade is geleden ten gevolge van onjuistheid of onvolledigheid van gegevens van een authentieke registratie, (2) in strijd met de wettelijke voorschriften van een authentieke registratie is gehandeld of (3) sprake is van een inbreuk op de privacy (zie bijgaand kader).

6) Zie de rapportage van Schreuders en Prins en Handreiking # 10 van het programmabureau voor nadere detailinformatie.

Capitum selectum: aansprakelijkheid

Ofschoon de kaders voor aansprakelijkheid al grotendeels vaststaan, wijdt het programmabureau er niettemin een aparte Handreiking aan. Aansprakelijkheid is namelijk de 'Erik Engerd' van het recht en zonder een beetje duidelijkheid in die materie blijft dit als een donkere wolk boven de plannen hangen. Maar hoe donker is die wolk nu in werkelijkheid? In de kern luidt de conclusie dat het allemaal best meevalt:

- *De overheid moet zorgvuldig handelen. De zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur kleuren dit zorgvuldigheidsbeginsel in. Aansprakelijkheid zal (pas) onder andere aan de orde zijn als de overheid in strijd heeft gehandeld met dit beginsel.*
- *In de tweede plaats kan pas sprake zijn van aansprakelijkheid als er een fout is gemaakt (waaruit schade ontstaan is): als er door toedoen van de overheid een fout in de registratie zit. Goede procedures en werkwijzen kunnen een hoge kwaliteit van een authentieke registratie mogelijk maken en waarborgen. Fouten zullen daardoor zeldzaam zijn.*
- *Een authentieke registratie hoeft niet perfect te zijn om aansprakelijkheid uit te sluiten. Als kan worden aangetoond dat zorgvuldig is gehandeld en dat al het redelijke is gedaan om fouten te voorkomen, dan leidt schade die veroorzaakt wordt door een fout die toch optreedt, niet automatisch tot een succesvol beroep op aansprakelijkheid en de noodzaak voor de registerhouder om de schade te vergoeden.*
- *Het grootste gedeelte van het gegevensverkeer zal plaatsvinden tussen organisaties in de publieke sector. Het is vrijwel ondenkbaar dat binnen die sector de ene organisatie een andere voor de burgerlijke rechter daagt om schade te verhalen.*
- *Mocht er dan toch schade worden geleden, dan dienen er noodverbanden aanwezig te zijn: duidelijke (schriftelijk vastgelegde) afspraken over draagplicht van die schade. Dit hoeft zeker niet op wetgevingsniveau te gebeuren. -Deze veelal ook procedurele regels dienen praktisch van aard te zijn, gericht op een snelle oplossing van het conflict (en de onvolkomenheden). Met dit kader in de hand is de kans dat de houder van een authentieke registratie voor een burgerlijke rechter wordt gedaagd (en veroordeeld wordt tot het betalen van een schadevergoeding) vrijwel te verwaarlozen. Het bestuursrecht biedt namelijk al mogelijkheden genoeg om het geschil op te lossen.*

Hoe moet het juridisch kader worden geschapen?

De derde en laatste kernvraag vanuit het juridisch perspectief is ten slotte hoe het juridisch kader moet worden geschapen. Als duidelijk is wat er moet worden geregeld, dan zal er een wetgevingstraject moeten worden ontwikkeld. Geconstateerd wordt dat het initiatief ter zake bij het ministerie zal moeten liggen waar de verantwoordelijkheid voor een registratie het meest voor de hand ligt (bijvoorbeeld: de authentieke Gebouwenregistratie bij de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en het Basisbedrijvenregister bij de minister van Economische Zaken). Wetgevingsjuristen zullen aan de hand van de relevante spelregels - de zogenoemde Aanwijzingen voor de Regelgeving - in samenspraak met stakeholders een wetsvoorstel formuleren.

Geconstateerd wordt tegelijkertijd dat andere juridische instrumenten (zoals afnamecontracten, convenanten et cetera.) die niet langs een wetgevingstraject hoeven te lopen, natuurlijk via een snellere route kunnen worden geproduceerd. In een aanloopfase, waarin nog ervaring moet worden opgedaan, kan dat een goede optie zijn. Het verantwoordelijke programmabureau (zie hiervoor hoofdstuk 7) zou dat bij wijze van spreken zelf ter hand kunnen nemen. Afstemming met het hogere wetgevingskader zal dan natuurlijk wel geboden zijn!

Geconcludeerd wordt voorts dat het scheppen van het juridische kader overigens integraal onderdeel dient te zijn van het gehele creatieproject (beleidsontwikkeling, maar ook: systeemontwikkeling, organisatie, financiering, ambtelijke afstemming, implementatie, evaluatie). Het juridische kader behoeft beïnvloeding van de ervaringen van de rest van het schepingsproces. Anders is het risico groot dat (het karakter van) de regeling afwijkt van de rest van de schepping. Dit dient zich ook in de bemensing en de organisatie van het projectteam te vertalen.

7 Uitwerking van de bestuurlijk-organisatorische aspecten

Een volgende invalshoek die afzonderlijk in ogenschouw wordt genomen in het kader van de actielijn beleidsontwikkeling, vormt de bestuurlijk-organisatorische. Wat moet je allemaal organiseren en waar moet je beginnen? Ook met die vragen word je bij het

opzetten van een authentieke registratie onmiddellijk geconfronteerd: de bestuurlijk-organisatorische vormgeving speelt met name in de realisatiefase, maar dient in de ontwerpfase desondanks van meet af aan te worden meegewogen.

Uitgangspunt bij het uitwerken van deze invalshoek is de gedachte dat iemand die een authentieke registratie wil opzetten, voorafgaand aan de werkelijke vormgeving eerst diep nagedacht zal hebben over de business case van de authentieke registratie: is die er überhaupt? Vervolgens zal hij aan de hand daarvan hebben bepaald waar zijn 'vrienden' zitten (sponsors en gebruikers) en wat die verlangen van de registratie. Pas als dat helder is, zal hij gaan 'scheppen': eerst denken en dan pas doen. Het vehikel dat daaruit voortkomt - zoals een agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, dienst, stichting of naamloze of besloten vennootschap - zal sterk samenhangen met de resultaten van het denkproces. De keuze voor en de verdere organisatorische en juridische inkapseling van een authentieke registratie is gedetermineerd! Nog maar eens zij opgemerkt dat deze wijze van vormgeving en de voorafgaande (denk)stappen sterk samenhangen met de Nederlandse situatie en het in deel I van dit boekje kort getypeerde krachtenveld: een gedecentraliseerde en dus 'polderende' eenheidsstaat waarin een aantal ministeries (maar ook andere bestuurslagen) een grote mate van zelfstandigheid hebben ten aanzien van informatiebeheer. In andere landen - bijvoorbeeld landen met een sterker gecentraliseerd gezag - zal het vormgevingsproces directiever (kunnen) zijn.

Samengevat wordt geconstateerd, dat bij de bestuurlijk-organisatorische vormgeving in feite drie vragen centraal staan:

1. Welk bestuurlijk vehikel moet het beheer over de registratie voeren: agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, privaatrechtelijke vorm?
2. Hoe moet het vehikel vervolgens worden georganiseerd (zeggenschap, toezicht, controle)?
3. Wat is, tegen de achtergrond van de toepasselijke regimes, de juridische vertaling hiervan (wetgeving, contracten)?

De antwoorden op deze drie vragen zijn zwaar gedetermineerd: er is op een hoger aggregatieniveau een aantal leidende elementen die uiteindelijk beslissend zijn voor de keuzes die moeten worden gemaakt bij de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van de authentieke registraties. Daarbij komt ook nog dat ze volgtijdelijk zijn.

Wat betreft het bestuurlijk vehikel, wordt een aantal bestaande alternatieven op een rij gezet en worden overwegingen voor de keuze gegeven:

- *Een dienst*
De registratie is dan ondergebracht binnen een directie van een ministerie. De ministeriële verantwoordelijkheid kan ten volle worden waargemaakt en de voordelen van directe, ministeriële bemoeienis kunnen worden benut.
- *Een agentschap*
Dit is in feite een interne verzelfstandiging van een ministeriële dienst. Vaak wordt hieraan een gebruikersraad gekoppeld. De verantwoordelijkheid ligt dan nog steeds bij de minister. De organisatie van een agentschap wordt vaak vormgegeven door een eigenaresseconvenant, waarin de betrokkenheid van verschillende instanties wordt geregeld.
- *Een zelfstandig bestuursorgaan*
Dit is een verdergaande vorm van verzelfstandiging dan een agentschap. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft een eigen Raad van Bestuur of Hoofddirectie en het kent een Raad van Toezicht (benoemd door de minister en vaak voorgedragen door belanghebbende organisaties - zoals door andere ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Inter Provinciaal Overleg of bedrijven). Er kan ook een gebruikersraad geïnstalleerd worden. De formele regeling van een zelfstandig bestuursorgaan gaat in Nederland door middel van een instellingswet.
- *Een privaatrechtelijke vorm*
De meest vergaande vorm van zelfstandigheid betreft een privaatrechtelijke rechtspersoon (meestal een stichting, maar een naamloze of een besloten vennootschap is ook denkbaar). Hierdoor kunnen de verschillende deelnemende partijen een gebalanceerde invloed krijgen en zijn er publiek-private samenwerkingsconstructies mogelijk. De ministeriële verantwoordelijkheid kan niet direct worden uitgeoefend. Aan een stichting kan een beleidsraad worden toegevoegd, die voorstellen doet in de richting van het bestuur van de stichting. Ook kan een adviesraad worden ingesteld met gebruikers.

Overwegingen bij de keuze van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het beheer

Het voert binnen de kaders van deze publicatie te ver om in detail in te gaan op het keuzeproces waar de ontwerper van een authentieke registratie doorheen moet. We beperken ons daarom tot enkele algemene conclusies van het onderzoek dat hiernaar is gedaan⁷⁾.

- *Een publiekrechtelijk vehikel verdient de voorkeur: het ambitieniveau en de impact van de registratie vragen hierom. Zolang er echter nog geen duidelijke, politiek-bestuurlijke business case ligt, kan vooralsnog het best gekozen worden voor een privaatrechtelijke vorm.*
- *In het geval de (belangen van) primaire gebruikers verdeeld zijn over verschillende ministeries, ligt het in de rede de opzet van een zelfstandig bestuursorgaan te overwegen. Dat is wel afhankelijk van het politieke klimaat van het moment, zo leert de ervaring in Nederland. Als de weerstanden te groot zijn, lijkt het beter te zoeken naar de 'hoofdsponsor' en daar het bestuurlijk zwaartepunt neer te leggen. De belangen van de andere 'subsponsors' zullen dan op een andere wijze bestuurlijk ingebed moeten worden. Op termijn kan het raadzaam zijn alsnog te migreren naar een zelfstandig bestuursorgaan.*
- *De organisatie in kwestie zal de afstand tot de verantwoordelijk minister willen kunnen wijzigen. In de projectfase heb je de steun van de politiek nodig en kruip je graag naar de politiek toe. In de exploitatiefase moet je zover mogelijk van de politieke waan van de dag afzitten.*

8 Uitwerking van de financieel-economische aspecten

Met authentieke registraties wordt beoogd de efficiëntie en effectiviteit van de gegevenshuishouding van de overheid te verbeteren. Tegelijk leren de analyses die voorafgaand aan het programma zijn uitgevoerd, dat juist financieel-economische overwegingen één van de grote blokkades vormen om dergelijke registraties van de grond te

7) Zie Handreiking # 8 van het programmabureau voor een nadere uitwerking.

krijgen. Als het beleid vanuit een macroperspectief bezien al rendeert, dan kunnen partijen op microniveau nog steeds met het probleem zitten dat in hun specifieke geval de kosten en de baten desondanks niet in een goede verhouding tot elkaar staan. De één moet kosten maken, terwijl de ander de baten int. De vraag is wat in zo'n geval moet worden gedaan.

Tegen deze achtergrond - en ook al omdat de algemene verwachting is dat de initiële investeringen om het beleid van de grond te krijgen, fors zullen zijn - schenkt het programmabureau veel aandacht aan de financiële onderbouwing en legitimiteit van het programmabeleid. En wel op beide bedoelde niveaus:

- Enerzijds wordt het beleid achter Stroomlijning Basisgegevens als zodanig aan een grondige kosten-batenanalyse in macroperspectief onderworpen: wat levert dat beleid nu eigenlijk op?
- Anderzijds wordt een uitwerking gemaakt van de stappen die moeten worden gezet om in het geval van een specifieke registratie - microperspectief dus - tot een financieringssysteem en bekostigingsmodel te komen, als het gaat om de initiële investering (het opzetten en invoeren van de registratie) en als het gaat om de exploitatie (het gebruik en beheer).

De kosten en baten van het programmabeleid

Wat betreft de kosten en baten van het programmabeleid in macroperspectief, wordt er van meet af aan voor gekozen de confrontatie vooral niet te mijden, maar juist aan te gaan. Daarom wordt gedurende het programma tot tweemaal toe een onafhankelijk onderzoeksinstituut ingehuurd, met als opdracht te bezien of het beleid een financieel-economische toets kan doorstaan. Besloten wordt beide onderzoeken methodisch te stoelen op de analysemethodiek die binnen de Nederlandse overheid door onder meer de Inspectie Rijksfinanciën en het Centraal Planbureau wordt gehanteerd voor de beoordeling van grote infrastructurele investeringen als nieuwe treinverbindingen, nieuwe snelwegen en dergelijke. Die keuze wordt ingegeven door het vooropgezette plan de onderzoeksresultaten te gebruiken om juist ook bij dergelijke belangrijke instanties de bedoelingen van het programma gelegitimeerd te krijgen.

Een eerste 'quick scan' - uitgevoerd begin 2001 als de uitwerking van het beleid op alle fronten nog in volle gang is - levert als conclusie op dat het beleid financieel-economisch

gezien inderdaad zonder meer valide is. De resultaten van dit eerste onderzoek worden gebruikt ter onderbouwing van een voorstel aan het kabinet om de verdere ontwikkeling en invoering van een stelsel van authentieke registraties te financieren uit het fonds van de aardgasbaten (de zogeheten ICES-gelden). De onderbouwing wordt door het kabinet voorgelegd aan het Centraal Planbureau dat de claim als robuust beoordeelt en een positief advies geeft. Bezorgd vanwege de noodzaak tot het opvangen van financiële tegenvallers op andere terreinen besluit het kabinet desondanks echter de ICES-ronde voor alle investeringsvoorstellen voortijdig te staken.

In het laatste jaar van het programma wordt vervolgens nog een tweede, meer diepgaande analyse uitgevoerd. In die analyse staat de groep van zogeheten basisregistraties centraal (zie de hoofdstukken 10 en 11 voor een toelichting). Opnieuw zijn de uitkomsten uitgesproken positief. Geconcludeerd wordt dat het programmabeleid financieel zeker rendeert - zelfs indien alle kwalitatieve baten (minder fouten, snellere dienstverlening, hoogwaardiger beleidsinformatie) buiten beschouwing worden gelaten⁸-. De voorwaarde is wel dat het ingezette beleid ten volle wordt doorgevoerd. Zo dient de beleidsimplementatie zich in de praktijk niet alsnog tot één of enkele losse registraties te beperken. Naarmate er meer afzonderlijke registraties in onderlinge samenhang worden gerealiseerd, nemen de (kwantitatieve én kwalitatieve) baten exponentieel toe. Daarnaast dient ook het beoogde verplichte gebruik van de authentieke registraties door alle overheidsinstanties daadwerkelijk te worden geëffectueerd.

Overigens voert het programmabureau naast deze onderzoeken eind 2002 nog een aparte eigen inventarisatie uit van kansrijke projecten voor gegevenshergebruik, waarbij het vooral gaat om kleinschalige, specifiek sectorgebonden mogelijkheden van kostenbesparing. Bij het zoeken naar dergelijke business cases is een interessante les dat er nogal wat aarzeling blijkt bij geïnterviewden om kansen aan te wijzen in de eigen omgeving: 'straks vragen ze natuurlijk waarom ik dat niet eerder heb aangekaart'. Ook wordt gewezen op de negatieve gevolgen als potentiële winst, zoals zo vaak, al bij voorbaat zal worden ingeboekt, zonder ten minste deels ten goede te komen aan degenen die ze hebben gerealiseerd⁹.

8) Een belangrijk kenmerk van de gehanteerde - strenge - onderzoeksmethodiek.

9) Een en ander is geboekstaafd in Handomdraai # 3 van het programmabureau.

Financiering en bekostiging van een authentieke registratie: vier stappen

Kijkend naar de financierings- en bekostigingsproblematiek in het geval van één specifieke registratie, werkt het programmabureau een vierstappenplan uit om tot een ordelijk besluit te komen:

1 De minister beslist op basis van een business case

Het voornemen om een registratie als authentieke registratie aan te merken, dient te worden behandeld als ieder ander beleidsvoornemen van een minister om op een bepaalde wijze een min of meer algemeen overheidsbelang te dienen en een kerntaak van de overheid uit te voeren. In beginsel zijn dezelfde (financiële) spelregels van toepassing. Een minister zal het besluit nemen een authentieke registratie aan te wijzen op grond van een business case. Voordat een minister een beslissing neemt tot opzet en exploitatie van de authentieke registratie, zal nauwkeurig vastgesteld moeten zijn wat de kosten en opbrengsten zullen zijn. Daarbij geldt dat de opzet en het beheer van de authentieke registratie kostendekkend moeten zijn. Aan de kostenzijde staan de kosten voor personeel, huisvesting, materialen en dergelijke. Daarnaast zijn er mogelijk ook de kosten van rente en afschrijvingen. De inkomstenzijde kent inkomsten via tarieven van de afnemers en inkomsten via de opdrachtgever(s). Deze inkomsten kunnen van één ministerie komen of via verdeelsleutels van meerdere opdrachtgevers.

2 Wie zitten er aan tafel?

De bekostiging en financiering van een authentieke registratie zal moeten worden gestoeld op een expliciet door de desbetreffende minister vastgesteld besturingsmodel, dat aangeeft wie welke rol vervult bij het bepalen van de opzet en het gebruik en beheer van de desbetreffende authentieke registratie. Daarbij onderscheiden rollen zijn:

- De financier die de leenfaciliteit verzorgt voor voorfinanciering van investeringen. Dit is de partij die geld uitleent (bijvoorbeeld het ministerie van Financiën die een leenfaciliteit ter beschikking stelt).
- De opdrachtnemer die belast is met het daadwerkelijk voeren van de registratie (operationeel en tactisch beheer) en dus zorg draagt voor de realisatie van de investering binnen het budget. De opdrachtnemer is ook verantwoordelijk voor het voeren van een financiële administratie (bijvoorbeeld de gemeenten ingeval van de bevolkingsadministratie GBA).

- De systeemverantwoordelijke die belast is met de bedrijfsmatige aansturing van de registratie en de financiële kaders bepaalt in overleg met de opdrachtgever en opdrachtnemer. In principe vinden de investeringen plaats in opdracht van de systeemverantwoordelijke (in geval van de zojuist genoemde GBA bijvoorbeeld het desbetreffende agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- De opdrachtgever(s) die belast is (zijn) met de inhoudelijke aansturing van de registratie. Deze doet (doen) vanuit de inhoudelijke aansturing de voorstellen tot aanpassing en bepaalt (bepalen) de eisen of richtlijnen voor de opdracht die de opdrachtnemer vervult. In de praktijk is dit de verantwoordelijke minister (in geval van de GBA bijvoorbeeld de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- De afnemer(s) of gebruikers die de producten van de registratie afnemen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de politie, grote uitvoeringsinstellingen en burgers en bedrijven.

3 Wie draagt welke kosten?

Vervolgens zullen de kosten en baten moeten worden gealloceerd op basis van de verdeling van de belangen die met die authentieke registratie worden gediend. Daarvoor wordt het volgende model gekozen:

- De opdrachtgever draagt de kosten voor de opzet en het beheer (de investeringen om de authentieke registratie te scheppen en in stand te houden). Deze zijn (infra)structureel van aard en hebben betrekking op het creëren en instandhouden van de authentieke registratie op zichzelf. Het kan uiteraard zo zijn dat de (gedelegeerde) belangen van meerdere departementen aan de orde zijn. In dat geval zijn er als het ware meerdere departementen als opdrachtgever betrokken die deze kosten zullen moeten verdelen.
- De gebruikers dragen de kosten voor de exploitatie (het gebruik van de authentieke registratie). Deze kosten zijn gekoppeld aan het ontsluiten van de registratie en hebben betrekking op alle activiteiten en middelen die nodig zijn om gegevensverstrekking aan klanten mogelijk te maken.

Besloten wordt in principe dezelfde kaders te hanteren voor afnemers binnen én buiten de overheid.

4 *Wie gaat dat (helpen) betalen?*

Ten slotte is de vraag waar het geld vandaan komt. Daarbij moet weer een onderscheid gemaakt worden tussen de vermogensbehoefte uit hoofde van de investering en die uit hoofde van het gebruik.

De investering

Het in Nederland gehanteerde kasstelsel verdraagt zich slecht met het doen van grote investeringen¹⁰. Daarom wordt een stevig pleidooi gehouden voor het hanteren van het zogenaamde baten-lastenstelsel bij de opzet en het beheer van authentieke registraties. Binnen dit stelsel zijn niet de uitgaven (en inkomsten) leidend, maar de kosten (en opbrengsten). De investeringen worden aldus via afschrijvingen (in stukjes en dus niet, zoals bij het kasstelsel, in één keer) ten laste gebracht van het exploitatieresultaat. Zo is de kostprijs van een authentieke registratie door de jaren heen min of meer stabiel (en niet astronomisch hoog in (alleen) het eerste jaar, zoals bij het kasstelsel). Daarmee wordt de nadruk bij de financiering niet meer gelegd op de initiële investering, maar verschuift deze naar de financiering van de exploitatie van de authentieke registratie. Kortom, het baten-lastenstelsel sluit aan bij de bedrijfseconomische realiteit en verhoogt de politiek-bestuurlijke aantrekkelijkheid van authentieke registraties.

Voor de 'voorfinanciering' van deze investering kan vervolgens een lening worden afgesloten. Bij het opzetten van een authentieke registratie zal namelijk veelal een tekort aan middelen zijn. Financiering zal plaatsvinden vanuit de belanghebbenden. Dit kunnen ministeries of andere overheden (gemeenten) zijn, maar ook privaatrechtelijke organisaties, zoals nutsbedrijven (die op hun beurt de vermogensbehoefte weer financieren vanuit bancaire kredieten). Binnen de overheid bestaan tal van leenfaciliteiten. De beschikbaarheid van deze faciliteiten is onder meer afhankelijk van de juridische vorm van de aanvrager. Als de authentieke registratie wordt opgezet en beheerd door een agentschap (wat vaak het geval zal zijn; zie het vorige hoofdstuk), zijn er leenfaciliteiten bij

10) De Nederlandse overheid baseert haar boekhouding op het kasstelsel. Simpel gezegd betekent dit dat uitgaven (inkomsten) geboekt worden op het moment dat zij gedaan (of gerealiseerd) worden. Ook als dit investeringen betreft die over een langere periode zullen lopen en rendement zullen opleveren. Dit klemt natuurlijk bij het opzetten van authentieke registraties: de grote investering in hard- en software en mensen komt in één keer ten laste van de lopende begroting van de verantwoordelijke minister. Vaak botst dit met andere (kortere-termijn)prioriteiten van de minister. Met name als we ons bedenken dat de lusten vaak elders terecht komen.

het ministerie van Financiën. Er bestaan vergelijkbare faciliteiten voor, daartoe in een ministeriële regeling aangewezen, zelfstandige bestuursorganen en zelfs stichtingen. Bij de keuze van het juridisch vehikel dat de authentieke registratie moet gaan voeren, is het dus zaak om rekening te houden met de vermogensbehoefte en de (on)mogelijkheden om middelen aan te trekken.

De exploitatie

Bepaald wordt dat dit deel van de kosten gefinancierd dient te worden door de gebruikers. De vermogensbehoefte zal hier veel lager zijn, omdat er niet geïnvesteerd hoeft te worden (er hoeft niet van tevoren een zak met geld op tafel te komen): de gebruiker betaalt voor wat hij afneemt een tarief, op basis van de zogenaamde marginale kostprijs (die totstandkomt door een ingewikkelde kostprijsberekening). Daarbij zijn diverse tariefsystemen denkbaar, zoals abonnementen, bulk tarieven, staffels, eenmalige aanbiedingen, eenmalige verstrekkingen, promotie aanbiedingen et cetera. Elk van de tarieven hangt in principe samen met een specifiek product van de authentieke registratie. Een heldere financiële administratie is dus essentieel; niet in de laatste plaats om verantwoording af te kunnen leggen over het totstandkomen van de tariefstelling in relatie tot de kosten. Ten slotte zal het belangrijk zijn bij het vaststellen van tarieven ook aandacht te hebben voor het beheer van de tarieven. Inpraak en toezicht op de totstandkoming van tarieven door de afnemers als groep zijn van belang. Periodieke evaluatie is cruciaal.

9 **Uitwerking van het persoonsnummerbeleid**

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 4, wordt gaandeweg het programma besloten binnen de actielijn Beleidsontwikkeling één specifiek onderwerp toe te voegen, dat in eerste instantie niet als zodanig is voorzien. Dat onderwerp is het gebruik en beheer van persoonsnummers binnen de overheid. Voortschrijdend inzicht toont aan dat de gegroeide praktijk op dat vlak een belangrijk obstakel vormt om stroomlijning van persoonsgegevens effectief door te voeren.

Beginpunt van denken bij dit onderwerp is het ervaringsgegeven dat toepassing van persoonsnummers een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het doelmatig en doeltreffend elektronisch uitwisselen van informatie over personen. In een elektronische omgeving kan via

uniek identificerende nummers snel en zonder twijfel worden vastgesteld met welke persoon we te maken hebben. Deze identiteitsvaststelling is nodig in tal van situaties waarin burgers met de overheid te maken hebben, zoals bij het vaststellen van rechten op bepaalde voorzieningen (denk aan subsidies, uitkeringen of vergunningen), bij het opsporen van fraude (denk aan uitkeringsfraude) of bij de bestrijding van armoede (denk aan het zoeken naar mensen die geen gebruikmaken van hun recht op bijvoorbeeld bijzondere bijstand). Los daarvan is het gebruik van persoonsnummers handig voor onderzoeksdoeleinden (denk aan het in kaart brengen van de vergrijzing) of voor het verzamelen van beleidsinformatie (denk aan het vaststellen van het aantal asielzoekers of politieagenten).

Het probleem waarmee het programma wordt geconfronteerd, is vooral de gegroeide praktijk op dit terrein. Bewust is in de Nederlandse overheid de afgelopen decennia een aantal verschillende nummerstelsels geïntroduceerd, niet in de laatste plaats om de kans op schending van privacy van mensen - een in Nederland sinds jaar en dag politiek zeer beladen kwestie - te voorkomen. Over dat formele beleid - en vooral de uitleg daarvan - is echter steeds meer discussie ontstaan. De ooit afgesproken officiële lijn was dat gegevens eenmalig bij de burger zouden worden verzameld en (voor verder gebruik) vastgelegd in de bevolkingsadministratie GBA. Voor structurele uitwisseling van die gegevens zou vervolgens steeds een wettelijke regeling moeten worden getroffen, waarna het in de GBA vastgelegde zogeheten A-nummer zou moeten worden gebruikt om de uitwisseling te effectueren. Feitelijk is echter het zogeheten SoFi-nummer (oorspronkelijk ingevoerd voor uitwisselingen die zich beperkten tot het fiscale en sociale terrein) die rol van het A-nummer in de praktijk gaan spelen.

Kort en goed is de conclusie, dat een herijking van het beleid dringend gewenst is, gezien de gegroeide uitvoeringspraktijk. Maar ook gezien de nieuwe ontwikkelingen als de opkomst van meer integrale (elektronische) dienstverlening en de daarbij noodzakelijke invoering van een elektronische identiteitskaart en van een 'public key'-infrastructuur, waarvoor nieuwe keuzen voor nummergebruik zullen moeten worden gemaakt. Vanwege de politieke beladenheid van de discussie (een overheid als Big Brother?) wordt besloten daarbij niet over één nacht ijs te gaan. De ervaring heeft geleerd dat gebruik en beheer van persoonsnummers bij uitstek een onderwerp is waarbij iedereen weet hoe het niet moet, maar niemand hoe het wél moet. Daarom wordt ervoor gekozen om eerst en vooral te

komen tot een objectivering en rationalisatie van het debat. Alleen in een open klimaat en op basis van een onomstreden overzicht van alternatieven en hun voor- en nadelen zal mogelijk een eenduidig beleid naar de toekomst kunnen worden geformuleerd.

Het krachtenveld overziend, besluit de programmaleiding een 'tafel' te organiseren voor topambtenaren van alle betrokken ministeries, onder voorzitterschap van een onomstreden bestuurder. In een drietal sessies wordt, gebruikmakend van input van experts over onder meer wettelijke kaders en in de praktijk optredende problemen, aan die tafel de problematiek systematisch geanalyseerd en gediagnosticeerd. Uiteindelijk wordt een unaniem advies geformuleerd en aan het kabinet voorgelegd over de wijze waarop in de toekomst met persoonsnummers zou moeten worden omgegaan. Vlak voor het einde van het programma besluit het kabinet dat advies over te nemen en de invoering van het aldus ontstane nieuwe beleid aan te vangen.

Inhoudelijk is de kern van het advies om aan iedere Nederlander een BurgerServiceNummer (BSN) toe te kennen, dat zal worden gebruikt voor alle contacten tussen burgers en overheid waarbij een persoonsnummer nodig is. Dit nummer is 'informatieloos' en niet te herleiden tot beschrijvende informatie over die persoon. Het BSN heeft, anders gezegd, alleen betrekking op wie iemand is en niet op wat iemand mag. De identiteit van een persoon kan dus eenduidig worden vastgesteld, maar niet welke rechten en plichten iemand heeft (denk bijvoorbeeld aan het recht op bepaalde medische zorg of aan de plicht bepaalde inkomsten op te geven aan de Belastingdienst). Verder zal dit unieke persoonsnummer alleen worden gebruikt wanneer het echt noodzakelijk is dat iemands identiteit bekend is. Dat geldt bijvoorbeeld wel voor de vaststelling van het recht op kinderbijslag of huursubsidie, maar niet voor het versturen van algemene overheidsinformatie. In het advies wordt dit evenwicht tussen efficiency en privacy op hoofdlijnen uitgewerkt. In de kern komt het erop neer dat bescherming van de privacy wordt gewaarborgd door (1) technisch niet mogelijk te maken wat verboden is, (2) als lijn te kiezen dat wat niet bij wet geregeld is, verboden is en (3) technische en organisatorische voorzieningen te treffen ter vergroting van transparantie voor burgers van wat er gebeurt met hun gegevens.

Toelichting bij het geformuleerde beleid

Uitgangspunt voor het BurgerServiceNummer is dat wordt voortgebouwd op het eerder genoemde, al bestaande, SoFi-nummer uit de sociaal-fiscale sector. De reden hiervan is met name praktisch van aard: het SoFi-nummer is op dit moment het meest gebruikte persoonsnummer en de omzetting naar het BSN vergt dus het minste werk (denk aan de uitgifte van nieuwe nummers, wat nu grotendeels overbodig is) en geld. Bovendien is het SoFi-nummer al informatieloos, zodat het niet mogelijk is puur op basis van het BSN kennis te nemen van persoonskenmerken als geslacht of leeftijd.

Een goed beheer van het BSN wordt gerealiseerd door de zorg voor de kwaliteit te beleggen bij de Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens (GBA), waar alle gemeenten (samen) over beschikken. Ook hier wordt vooral een praktische afweging gemaakt: de GBA is in 2001 door de regering aangeduid als dé nationale identiteitsinfrastructuur voor persoonsgegevens en de GBA heeft brede ervaring met beheer en kwaliteitszorg, doordat zij alle ingezetenen van Nederland registreert. Personen die niet als 'ingezetenen' van Nederland kunnen worden aangeduid, zoals asielzoekers, buitenlandse huiseigenaren of personen die werken in Nederland maar wonen in het buitenland, krijgen geen BSN. Afgesproken wordt dat voor deze categorie personen aparte voorzieningen worden getroffen door de verschillende verantwoordelijke ministeries (denk bijvoorbeeld aan Justitie voor asielzoekers en aan de Belastingdienst voor over de grens wonende werknemers).

Het BSN wordt via een speciale wet juridisch verankerd: de Wet op het BurgerServiceNummer. In deze wet wordt expliciet vastgelegd dat iedere gegevensuitwisseling met gebruik van het BSN wordt voorzien van een wettelijke basis. Bovendien wordt gewaarborgd dat het BSN alleen wordt toegepast als een strikt administratief nummer voor gegevensuitwisseling tussen verschillende beleidssectoren in de publieke sector. Binnen deze afzonderlijke sectoren (denk aan volkshuisvesting, gezondheidszorg, sociale zaken of onderwijs) wordt gebruikgemaakt van zogenoemde sectorale persoonsnummers. Als het om ingezetenen van ons land gaat (dus om in de GBA ingeschreven personen), dan kan een sector het BSN als (eigen) sectornummer gebruiken.

Voorwaarde is dan wel dat het gebruik en het beheer van het BSN als sectornummer expliciet worden vastgelegd in een aparte regeling. Een scherp juridisch regime geldt voor de zogenoemde bijzondere gegevens, zoals persoonsgegevens met betrekking tot criminaliteit of gezondheid. Als deze gegevens veel worden gebruikt binnen een beleidssector, dan zal in de regel het gebruik van het BSN als sectornummer niet mogelijk zijn - en dus een apart sectornummer moet worden aangehouden, dat wel gekoppeld is aan het BSN.

Tot slot: bedrijven mogen het BSN alleen gebruiken voor het uitvoeren van een publieke taak (denk bijvoorbeeld aan samenwerkingsconstructies tussen overheden en bedrijven) en als sprake is van door de wet verplicht gestelde gegevensuitwisseling met de overheid (denk aan verplichte gegevensverstrekking aan de Belastingdienst).

DEEL III

De beleidsimplementatie

10 Doelen, centrale vragen en aanpak van de beleidsimplementatie

De actielijn Beleidsimplementatie betreft het - gelijktijdig met de Beleidsontwikkeling - daadwerkelijk invoeren van authentieke registraties en andere concepten voor gegevenshergebruik in de beleidssectoren die in het programma zijn vertegenwoordigd. Zoals is opgemerkt, wordt de afspraak gemaakt dat ieder deelnemend ministerie ten minste één concreet implementatieproject zal uitvoeren. In de praktijk worden dat er uiteindelijk aanzienlijk meer.

Duidelijk is dat je het concept van authentieke registraties van toepassing kunt verklaren op tientallen, zo niet honderden (clusters van) gegevens. Een kernvraag aan het begin van het programma is of niet een bepaalde volgorde moet worden gekozen. Wie aan alles tegelijk werkt, loopt immers het gevaar aan versnippering ten onder te gaan. Realisatie van alle denkbare authentieke registraties via één grote operatie is niet uitvoerbaar, zodat gekozen moet worden voor een groeimodel. De vervolgvraag is dan natuurlijk onmiddellijk welk criterium je aanlegt bij het uitstippelen van je pad. Dat blijkt een lastig punt. Veelvuldig wordt geopperd om als focus de meest belangrijke gegevens te kiezen. Maar welke zijn dat?

Besloten wordt workshops te organiseren waarin 'opinion leaders' samen per beleidssector hun visie geven. Iedere workshop, gehouden in november 2000, levert een opmerkelijk unanieme reactie op. Aldus ontstaat een longlist van gegevens(groepen), waarop de implementatie wordt geconcentreerd. Deels gaat het om herinrichting van bestaande registraties, deels om de opzet van nog niet bestaande registraties langs de lijnen van het nieuwe concept. De workshops leveren daarnaast allerlei suggesties op voor andere mogelijkheden om laaghangend fruit te plukken - 'quick wins' te realiseren - als het gaat om gegevenshergebruik in de meer algemene zin des woords. Besloten wordt om daarvoor een aparte actie te starten: via een 'stimuleringsregeling gegevenshergebruik' kunnen partijen subsidie krijgen voor dergelijke concrete korte-termijn-initiatieven.

Belangrijk voor het bepalen van de speerpunten bij de implementatie is een werkbezoek aan Denemarken, dat leden van het programmabureau en de coördinerend directeur voor het programma van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ruim een jaar na de start van het programma brengen. Tijdens het werkbezoek wordt duidelijk dat

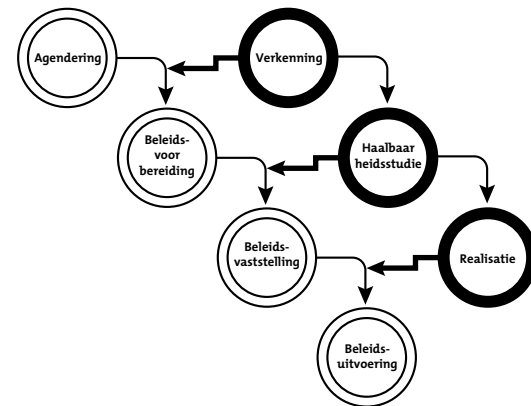
Denemarken al jaren blijkt te doen wat wij willen. De Denen hebben zich daarbij geconcentreerd op authentieke registraties van personen, bedrijven, gebouwen, percelen en adressen. Ze leggen uit dat als je die registraties goed regelt, je al een enorme stap hebt gezet. Het zijn immers vooral deze gegevens die om de haverklap opduiken bij tal van organisaties. Door de focus daarop te leggen, kun je je doel al grotendeels bereiken. Op grond van deze buitenlandse ervaring wordt het Nederlandse kabinet geadviseerd eenzelfde weg te volgen. Het besluit daartoe valt medio 2001. Vanaf dat moment ligt de nadruk bij de implementatie op een beperkt aantal authentieke basisregistraties. Zoals we in hoofdstuk 11 nader zullen zien, zijn dat grofweg dezelfde als in Denemarken centraal zijn gesteld.

De eerste vraag is uiteraard, waarop de implementatie zich richt. De tweede vraag is vervolgens, hoe je de implementatie aanpakt en financiert. Met het oog op beheersbaarheid wordt voor de aanpak een strakke fasering ontwikkeld (nader toegelicht in bijgaand kader). Daarbij wordt gebruikgemaakt van ervaringen met dergelijke projecten uit binnen- en buitenland, waarop een analyse wordt losgelaten¹¹. Voor de financiering geldt, zoals we al zagen in hoofdstuk 3, de afspraak dat die altijd maar deels uit het programmabudget zal geschieden. Partijen zullen uit eigen middelen mee moeten financieren. Op die manier wordt een lakmoesproef gedaan: zien ze er écht wat in? De overtuiging is dat de betrokkenheid groter is als een organisatie met eigen geld in een project zit dan wanneer het geheel door anderen wordt betaald.

Beleidsimplementatie als gefaseerd proces van ontwerpen en ontwikkelen

De ervaring met authentieke registraties 'avant la lettre' - zoals in Nederland met de bevolkingsadministratie, de kadastrale registraties of de voertuigregistratie - is dat de invoering van zulke registraties veel tijd vergt. In de loop van een aantal jaren evolueer je stap voor stap in de gewenste richting. De kunst is gedurende die tijd steeds je einddoel goed in de gaten te houden. Naarmate je aan het begin helderder met elkaar afspreekt waar je uiteindelijk naar toe wilt, is de kans groter dat je daar ook daadwerkelijk uitkomt.

Indachtig deze ervaringen wordt voor de beleidsimplementatie een strakke fasering ontworpen. Beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie vormen gezamenlijk een cyclisch proces. Zo nodig wordt begonnen met een Strategische Verkenning, waarbij wordt nagegaan of het idee van een authentieke registratie voor bepaalde (clusters van) gegevens überhaupt hout snijdt. Als het antwoord ja is, dan wordt een gerichte haalbaarheidsstudie uitgevoerd om een goede business case op te bouwen, en om de te leveren inspanningen en afbreukrisico's in kaart te brengen. Pas als dat is gebeurd, zijn de bouwstenen beschikbaar voor het nemen van een bestuurlijk besluit door een minister om daadwerkelijk tot ontwikkeling en invoering over te gaan via een zogeheten realisatieproject¹².



Figuur 3: Van beleidsontwikkeling tot beleidsimplementatie

11) Geboekstaafd in Handomdraai #1 van het programmabureau.

12) De fasering en de aanpak van iedere stap daarbinnen is uitgewerkt in Handreiking # 7 van het programmabureau.

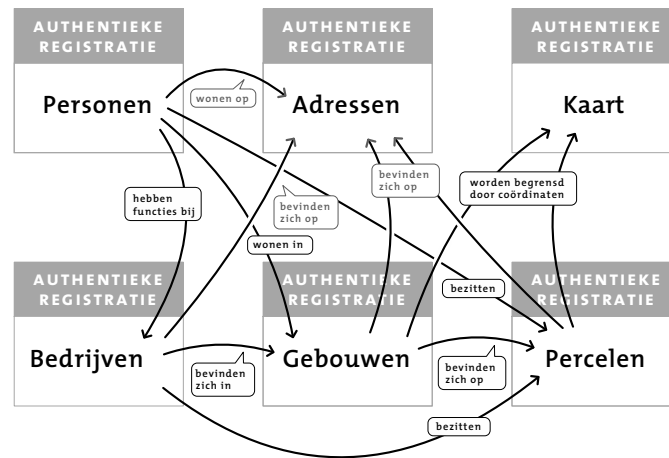
Het motto bij de beleidsimplementatie is dus: 'eerst denken, dan doen'. Een bestaansvoorwaarde voor het opzetten van een authentieke registratie is dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang dat zonder die authentieke registratie niet opgelost kan worden. De authentieke registratie moet een collectief goed zijn met een hoog maatschappelijk nut. Om dit helder te krijgen, moet dus eerst zo duidelijk mogelijk worden vastgesteld welke (maatschappelijke) problemen met de authentieke registratie zullen worden opgelost, en welke kansen ermee kunnen worden benut. Als dat helder is, kunnen ook de probleemeigenaar(s) worden geïdentificeerd en daarmee de belangen in kaart gebracht. Aldus ontstaat zicht op de beoogde gebruikers van de registratie. Het organiseren van hun inbreng - de inbreng van bijvoorbeeld politie, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, beroepsorganisaties, maar ook burgers en bedrijven - vormt een zeer belangrijk onderdeel van het scheppingsproces. Immers, zonder klanten die zich van meet af aan serieus genomen weten, begin je als houder straks niets, ook niet als sprake zal zijn (zoals bij authentieke registraties) van gedwongen winkelnering. Alleen al vanwege dat laatste kan gebruikersinbreng zo wie so ook niet vrijblijvend zijn. De authentieke registratie schept rechten maar vooral ook verplichtingen voor gebruikers. Het is om die reden niet meer dan logisch dat zij in de ontwikkeling van de registratie worden gekend.

Als het probleem duidelijk is en ook wie het probleem heeft, is het zaak uit te vinden wie zich politiek de belangen van de probleemeigenaar(s) aantrekt en wie aldus de sponsor(s) van het vormgevingstraject moet(en) worden. Persoonlijke voorkeuren van een bewindspersoon voor een bepaald dossier kunnen daarin belangrijk zijn. De ervaring gedurende de beleidsimplementatie leert dat een goed beleidsverhaal een must is. De rationaliteit van het opzetten van de authentieke registratie moet voor de bewindspersoon evident zijn en blijven. De economische en met name politiek-bestuurlijke business case moet daarbij kraakhelder zijn. Omdat de politieke wind nogal eens wil draaien en beleidsdoelen aan erosie onderhevig kunnen zijn, blijkt het overigens raadzaam bij het formuleren van het beleidsverhaal meerdere beleidsthema's als aanlegkassen te kiezen, zodat het maatschappelijke nut van de authentieke registratie op meerdere vlakken en door de tijd heen bewijsbaar is (en blijft).

Na deze korte schets van de opzet van aanpak van de beleidsimplementatie worden in de navolgende hoofdstukken de resultaten van de beleidsimplementatie kort geschetst. Begonnen wordt met de ontwikkeling van de basisregistraties (hoofdstuk 11). Daarna wordt ingegaan op de realisatie van andere authentieke registraties (hoofdstuk 12). Afzonderlijk wordt vervolgens nog stilgestaan bij de resultaten van de stimuleringsregeling gegevenshergebruik (hoofdstuk 13) en van de communicatie en voorlichting (hoofdstuk 14).

11 De ontwikkeling van de basisregistraties

De basisregistraties die het kabinet medio 2001 aanwijst als kern van het te ontwikkelen stelsel van authentieke registraties, betreffen in totaal zes clusters van (identificerende) gegevens.



Figuur 4: een stelsel van registraties

Per cluster wordt een eerstverantwoordelijke minister aangewezen. Geconstateerd wordt dat het bij de totstandbrenging van de basisregistraties in drie gevallen - de Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens, de kadastrale registraties en het zogeheten Geografisch Kernbestand - in feite zal gaan om een upgradering van al bestaande registraties. In drie andere gevallen - bij het Basisbedrijvenregister, het Gebouwenregister en de Basisregistratie Adressen - zal sprake zijn van geheel nieuwe registraties.

Een basisregistratie voor persoonsgegevens: de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA)

De persoonsregistratie die als beoogde basisregistratie wordt aangewezen is al eerder in deze kroniek opgedoken omdat het gaat om één van de voorbeelden die voor het programmabeleid model heeft gestaan. Beleidsimplementatie betekent in dit geval dan ook in eerste instantie niet meer dan toetsen in hoeverre de bestaande Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens (de GBA) naar aanleiding van de bij de beleidsontwikkeling vastgestelde eisen (zie hoofdstuk 5) aanpassing behoeft. In tweede instantie gaat het, zo nodig, om het doorvoeren van de aanpassingen. Besloten wordt, dat beide stappen onderdeel zullen zijn van de parallel aan het programma lopende algehele modernisering van de GBA (zie bijgaand kader).

De belangrijkste bevinding van de toetsing is, dat de GBA in haar huidige vorm door veel afnemers eigenlijk nog niet als een basisregistratie wordt gebruikt, hoewel dat destijds bij de ontwikkeling en zeker ook nu in het kader van het programmabeleid wel de bedoeling is. De GBA zal als basisregistratie in de zin van Stroomlijning Basisgegevens meer moeten zijn dan wat het nu blijkt te zijn: een verificatiebestand voor deels zelf door instanties verzamelde persoonsgegevens. Dat geldt niet in de laatste plaats bij gebruik van de GBA binnen gemeenten. Het is bij de invoering van de GBA overgelaten aan gemeentebesturen om de GBA als basisregistratie binnen hun eigen administratieve apparaat te realiseren. Naar nu wordt geconstateerd, is dat vooralsnog slechts in een deel van de gemeenten gebeurd. Onderdeel van het project Modernisering GBA zal vanaf nu daarom zijn, zo wordt op grond van de toetsing besloten, dat dit in de toekomst voor alle gemeenten gaat gelden. De Wet op de GBA zal op dat punt moeten worden aangescherpt, zodat daarvoor ook in formele zin een stok achter de deur is.

De GBA en de modernisering van de GBA

De Gemeentelijke BasisAdministratie voor persoonsgegevens GBA is tussen medio jaren tachtig en negentig ontwikkeld als een door alle gemeenten in Nederland uniform bij te houden registratie van de eigen burgers. Bij wet is de functionaliteit van de administratie in een Logisch Ontwerp vastgelegd. Individuele gemeenten zijn vervolgens autonoom als het gaat om de technische realisatie van dat ontwerp. Het GBA-stelsel omvat daarnaast een netwerk voor elektronisch berichtenverkeer tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en enkele honderden zogenaamde afnemers, waarvoor in de zojuist al genoemde wet is bepaald dat zij gerechtigd zijn om (via abonnementen) elektronisch wijzigingen te vernemen zodra deze zich voordoen.

Constateerd dat de GBA inmiddels op onderdelen verouderde, besluit het Nederlandse kabinet in 2001 tot een modernisering. Zo wordt momenteel onder meer gezorgd dat de GBA on line bevroegbaar wordt en wordt gewerkt aan vermindering van de afhankelijkheid van gemeenten van hun softwareleveranciers zoals die gaandeweg is ontstaan na een aantal fusies in de ICT-sector. De ambitie is dat de GBA, als vitaal onderdeel van de openbare informatie-infrastructuur van Nederland, na de modernisering nog beter zal passen bij de behoeften van haar gebruikers dan nu reeds het geval is.

Een basisregistratie voor eigendomsgegevens van onroerend goed: de Kadastrale Registraties

Net als voor de GBA geldt ook voor de Kadastrale Registraties dat deze de facto reeds in belangrijke mate de rol van authentieke bron vervullen. Voor deze registraties geldt dat zelfs al veel langer. Ze spelen een centrale rol bij het waarborgen van de rechtszekerheid rond de koop en verkoop van onroerend goed. Verwijzend naar de geschiedenis van de registraties merkt het programmabureau dan ook wel op: wij doen voor het elektronische tijdperk met ICT wat Napoleon voor enkele gegevens in zijn tijd al deed met de toen beschikbare technologie.

Zoals in veel omliggende landen zijn ook in Nederland de Kadastrale Registraties in de loop der jaren al verregaand geautomatiseerd. Net als bij de GBA is de beleidsimplementatie dus ook nu weinig meer dan toetsen of aan alle nu gestelde eisen inmiddels wordt voldaan

en zo nodig het daarna doorvoeren van aanpassingen. De verwachting dat het slechts om wat kleine punten gaat, komt uit. De kadastrale kaart, waarop de eigendomsgrenzen zijn aangegeven, heeft de juridische status van authentieke registratie in feite al door de verwijzingen die in de notariële akten naar de kaart zijn opgenomen. Aan het einde van het programma wordt dan ook geconstateerd dat het formeel aanwijzen van de Kadastrale Registraties als basisregistraties in de zin van Stroomlijning Basisgegevens verder niet meer dan een formaliteit is.

Een basisregistratie voor topografische gegevens: het Geografisch Kernbestand

Met het Geografisch Kernbestand wordt bedoeld op een basisregistratie die alle in Nederland voorkomende geografische objecten zal afbakenen op het schaalniveau 1:10.000. Al direct gedurende de voorbereiding van het programma wordt een door het ministerie van Defensie ontwikkeld digitaal kaartbestand van topografische gegevens - het zogeheten Top 10 vector-bestand - aangewezen als dé kandidaat om tot het Geografisch Kernbestand uit te groeien. De Top 10 vector wordt immers al zeer breed gebruikt door ministeries als Defensie, Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, én door alle provincies, de waterschappen en een groeiend aantal gemeenten.

Gedurende de eerste helft van het programma wordt geanalyseerd welke inhoudelijke en organisatorische aanpassingen het Top 10 vector-bestand concreet zal moeten ondergaan om een basisregistratie te kunnen worden, waarmee alle beoogde gebruikers ook naar de verdere toekomst uit de voeten kunnen. Besloten wordt dat de upgradings van het bestand zal samenvallen met de overgang van de Topografische Dienst Nederland van het ministerie van Defensie (dat het bestand heeft ontwikkeld en beheert) naar het onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ressorterende Kadaster. Als de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer medio 2002 de Tweede Kamer formeel op de hoogte brengt van zijn voornemen de Top 10 vector formeel bij wet als de basisregistratie Geografisch Kernbestand te gaan aanwijzen, is de realisatie van de benodigde aanpassingen inmiddels al op gang gekomen.

Een basisregistratie voor bedrijfsgegevens: het Basisbedrijvenregister

Hoewel het sinds vele jaren bestaande en door de Kamers van Koophandel en Fabrieken beheerde Handelsregister anders doet vermoeden, weten insiders al jaren dat Nederland niet beschikt over een eenduidige en sluitende registratie van bedrijven. Onder meer vanwege het belang van adequate fraudebestrijding geven overheidsinstellingen op met name het sociaal-fiscale terrein bij de voorbereiding van het programma te kennen dat Stroomlijning Basisgegevens wat hen betreft, eerst en vooral die leemte zal moeten invullen en zal moeten zorgen voor de invoering van een Basisbedrijvenregister. Deze dient de basisregistratie te vormen van alle maatschappelijke objecten, waaronder zowel particuliere organisaties als zelfstandige beroepsbeoefenaren en instanties met een publiekrechtelijke taak. Gezien de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministeries is het ministerie van Economische Zaken de eerstaangewezene om daarvoor zorg te dragen.

Onder leiding van dat ministerie gaat nog voor de formele aanvang van het programma een onderzoek van start om de functionaliteit van een Basisbedrijvenregister in kaart te brengen. Als direct belanghebbenden participeren de Belastingdienst, het Landelijk Instituut Sociale Verzekering¹³, de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Kort na de start melden ook de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich aan, constaterend dat niet in de laatste plaats in hun sectoren het probleem speelt dat een sluitende registratie van alle bedrijvigheid ontbreekt.

Een eerste complicatie blijkt dat er uiteenlopende wet- en regelgeving is als het gaat om wat 'een bedrijf' is en wat daarvan wel en niet moet worden geregistreerd. Niet voor niets zijn eerdere pogingen om tot een Basisbedrijvenregister te komen, gestrand. Al snel ontstaat het besef dat het totstandbrengen van het register dan ook een zaak van lange adem zal zijn, waarvoor een uitgekend groeipad moet worden uitgestippeld. In een brief aan de Tweede Kamer schetst de minister van Economische Zaken medio 2001 hoe dat pad er uit zal zien. Een eerste versie van het register, dat primair de behoeften zal dienen van de vier oorspronkelijke participanten, zal in 2003 operationeel zijn. In de jaren daarna zal echter verder worden gewerkt aan een meer definitief register, waarvoor ook nieuwe wetgeving zal moeten worden ontwikkeld.

13) Het instituut gaat tijdens het programma op in het nieuw gevormde Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Het project Basisbedrijvenregister wordt van meet af aan sterk gepositioneerd in het kader van de administratieve lastenverlichting voor bedrijven, één van de speerpunten van het kabinetsbeleid sinds het einde van de jaren negentig. Wanneer in 2002 een speciaal interdepartementaal programma 'ICT en administratieve Lasten' van start gaat, wordt het project daarvan één van de pijlers.

Een basisregistratie voor gebouwgegevens: de basis Gebouwenregistratie

Ook met het in kaart brengen van de functionaliteit van een basis Gebouwenregistratie wordt in feite al voor de formele start van het programma een begin gemaakt. Met name gemeenten kennen van oudsher al registraties op dit terrein. Naast de inefficiëntie dat iedere gemeente daarin tot nu toe zijn eigen weg gaat, is een probleem dat er zeer veel uiteenlopende registratieverplichtingen zijn. De kunst om tot een landelijk uniforme Gebouwenregistratie te komen, is eerst en vooral de kunst om de talloze bestaande registraties en de achterliggende wet- en regelgeving op dat terrein te saneren tot één overzichtelijk geheel.

Een uitgebreid onderzoek resulteert in een globaal voorstel voor hoe een Gebouwenregistratie er inhoudelijk uit zou moeten zien en zou moeten worden georganiseerd. Omdat op voorhand vaststaat dat realisatie van dat voorstel zeer kostbaar en complex zal zijn, besluit het eerstverantwoordelijk ministerie - het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - tot een stapsgewijze aanpak. Gekozen wordt voor een aanpak in drie fasen. In fase 1, die najaar 2003 eindigt, zal een aantal praktijkproeven worden uitgevoerd teneinde de praktische en financiële haalbaarheid nader te toetsen. Vervolgens zal in fase 2 wetgeving worden voorbereid en vrijwillige invoering worden gestimuleerd. In fase 3 volgt de realisatie van het register.

Een basisregistratie voor adresgegevens: de Basisregistratie Adressen

Van meet af aan staat vast dat een Basisregistratie Adressen een bijzondere registratie zal zijn, in de zin dat informatiekundig gezien een adres een aanduiding is van een bouwwerk en in die zin niet zelf object van registratie. Tegelijkertijd is het adres echter in potentie een krachtig instrument om de toegankelijkheid van bestanden in de communicatie met burgers en bedrijven te verbeteren. Het adres is het enige gegeven dat in iedere registratie voorkomt in ieder van de drie clusters (natuurlijke personen, niet-natuurlijke personen en geografische

objecten). Bovendien is het een gegeven dat mensen uit hun hoofd weten of makkelijk kunnen opzoeken. Als je een huis gaat kopen, wil je weten welke publiekrechtelijke beperkingen er rusten op Dorpsstraat 4 en wie de huidige eigenaar is. Het adres weet je, het kadastraal perceelnummer of een eventueel gebouwnummer niet. Vandaar dat de adresregistratie wordt gepositioneerd als verbindende schakel tussen de andere basisregistraties. Om die functie te kunnen vervullen, moet er één registratie van adressen zijn in Nederland, die de kenmerken heeft van een authentieke basisregistratie en als zodanig functioneert.

Tegen deze achtergrond wordt begin 2002 een haalbaarheidsstudie gestart, die eind 2002 wordt afgerond. Geconcludeerd wordt dat het adres - samen met het persoonsnummer - inderdaad moet worden beschouwd als cruciaal verbindend element in het beoogde stelsel van authentieke registraties. Tevens wordt vastgesteld wat een Basisregistratie Adressen zal moeten omvatten: straatnamen en huisnummers van de voor het openbaar bestuur meest relevante adresbare objecten, te weten verblijfseenheden, standplaatsen en ligplaatsen voor woonboten. Wat betreft de invoering van de registratie, wordt besloten dat die onder verantwoordelijkheid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal plaatsvinden. Vanwege de relaties met de invoering van de Gebouwenregistratie zullen beide projecten de komende tijd parallel lopen. In 2003 zal dit in een concreet operationeel plan nader worden uitgewerkt.

12 Overige projecten in de deelnemende beleidssectoren

Hoewel bij de beleidsimplementatie de focus primair op de zojuist behandelde basisregistraties ligt, krijgen andere potentiële authentieke registraties ook de nodige aandacht. Zoals afgesproken, zal op ieder van de in het programma vertegenwoordigde beleidsterreinen ten minste één concreet initiatief worden genomen. In een aantal gevallen worden het er veel meer.

Gezondheidszorg

In de gezondheidszorg wordt het programma om te beginnen aangegrepen om te werken aan het voorbereiden van de invoering van een uniek patiëntnummer - het zogeheten Zorg Identificatie Nummer (ZIN) - en het verbeteren van de registratie van zorginstellingen.

Speerpunt in het kader van Stroomlijning Basisgegevens wordt echter gaandeweg vooral het op gang brengen van een moderne, elektronische gegevensuitwisseling tussen het zorgdomein en de sociale verzekeringssector. Nadat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2001 het startsein geeft voor een concreet project, functioneert die uitwisseling van dienstverbandgegevens tussen zorgverzekeraars en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) op 1 januari 2003 inmiddels zodanig, dat de sinds jaar en dag bestaande aan- en afmeldingssystematiek kan worden herzien: het papieren, zogenaamde VVW-bericht kan worden afgeschaft en vervangen door elektronisch berichtenverkeer. Tevens maakt de gerealiseerde infrastructuur gegevens uit de Verzekeren- of Polisadministratie (zie verderop in dit hoofdstuk) toegankelijk voor de zorg. Het project betreft een hergebruik van gegevens, waarmee een zeer aanzienlijke efficiencywinst kan worden geboekt: met een eenmalige investering van nog geen miljoen euro wordt een structurele besparing van enkele tientallen miljoenen per jaar gerealiseerd.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) wordt per 1 juli 2001 een aparte Dienst Basisregistraties opgericht voor het centraal opbouwen en beheren van specifiek voor deze sector vitale basisgegevens. Aanleiding daarvoor zijn niet in de laatste plaats de problemen waarmee het ministerie zich in het kader van het waarborgen van voedselveiligheid en de bestrijding van grootschalige veeziekten geconfronteerd ziet. Mede onder de vlag van Stroomlijning Basisgegevens wordt om te beginnen hard gewerkt aan het vervolmaken van de per 1 januari 2002 in eerste instantie vooral voor de ondersteuning van de vigerende mestwetgeving operationele wordende zogeheten Basisperceelsregistratie. Kerndoelen zijn daarnaast de verbetering van de identificatie- en registratiesystemen voor dieren en het gezamenlijke relatiebeheer van alle LNV-onderdelen. Over het beleidskader voor deze ontwikkelingen wordt de Tweede Kamer door de minister van LNV separaat geïnformeerd. Aangegeven wordt dat naast de geschetste problemen ook de noodzaak tot structurele, administratieve lastenverlichting en de wens van het ministerie om te komen tot een meer klantgerichte benadering uitgangspunten voor de ontwikkelingen vormen.

Politie en Justitie

Wat betreft het domein van politie en justitie wordt in het kader van Stroomlijning Basisgegevens medio 2002 een verkenning afgerond naar de wenselijkheid en mogelijkheid de bestaande registratie van vennootschappen tot een authentieke registratie te ontwikkelen. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat het bestaande systeem onder voorwaarden kan uitgroeien tot een authentieke registratie voor historische en actuele gegevens over vennootschappen, en dat een verwijzindex voor rechtspersonen via een groeipad als apart traject kan worden ontwikkeld. Besloten wordt dat in 2003 nader onderzocht wordt wat in dit kader het mogelijke gebruik zal zijn van het in hoofdstuk 11 al kort behandelde Basisbedrijvenregister.

Overigens blijkt ook een aantal andere lopende ontwikkelingen op het terrein van politie en justitie goed aan te sluiten bij de doelen die met Stroomlijning Basisgegevens worden nagestreefd en de aanpak die daarbij wordt gevolgd. Heel in het bijzonder geldt dat voor de verbetering van de gegevenshuishouding in de vreemdelingenketen, waaraan in een parallel programma wordt gewerkt. De concepten die bij die verbetering worden gebruikt, passen naadloos in het beleid van Stroomlijning Basisgegevens.

Stroomlijning Basisgegevens als hoeksteen voor effectieve fraudebestrijding

Dat gaandeweg wortel schiet hoezeer Stroomlijning Basisgegevens in algemene zin van nut is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur, blijkt onder meer uit het beleidsplan dat het kabinet in het voorjaar van 2002 presenteert ter verdere aanscherping van de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. In deze zogenaamde Fraudenota wordt met name gewezen op het belang van de in het kader van Stroomlijning Basisgegevens genomen initiatieven voor het uitwisselen van identiteits- en persoonsgegevens. Onder meer wordt melding gemaakt van een proef met het on line beschikbaar stellen van persoonsgegevens uit de in hoofdstuk 11 genoemde GBA in de frontoffices van het Centra voor Werk en Inkomen, op basis van de Landelijk Raadpleegbare Directory die in het kader van de modernisering van de GBA in 2003 wordt ingevoerd.

Sociale zekerheid

In de sociale zekerheid staat in het kader van Stroomlijning Basisgegevens de invoering centraal van een authentieke registratie van alle verzekerden zoals die wordt geadministreerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze invoering vormt één van de hoekstenen van de nieuwe structuur die voor het gehele terrein 'werk en inkomen' wordt doorgevoerd. De zogeheten Verzekerden- of Polisadministratie moet de authentieke bron zijn voor alle dienstverbandgegevens die ter beschikking staat van instanties binnen én buiten de sector. Omgekeerd zullen de diverse instanties in de sociale zekerheid waar mogelijk nuttig gebruikmaken van beschikbare authentieke registraties van gegevens over natuurlijke personen en rechtspersonen. De grondslag voor een en ander zal worden verankerd in een aparte wet, de Wet WALVIS (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging sociale verzekeringswetten). De planning is dat de volledige Polisadministratie uiterlijk per 1 januari 2005 operationeel zal zijn.

Verkeer en Waterstaat

In de wereld van verkeer en waterstaat gaat de aandacht in het programma, niet onbegrijpelijk, allereerst uit naar de kentekenregistratie, aangezien die al een aantal jaren inmiddels de facto als authentieke registratie fungeert. Het zogenaamde Basiskentekenregister is binnen de overheid voor iedereen, ook in juridische zin, dé gezaghebbende bron waar het gegevens betreft omtrent het ken-teken, het voertuig en de persoonsgegevens van de houder van het voertuig.

Door het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt daarnaast onderzoek gedaan naar de haalbaarheid als authentieke registratie van zowel het Nationaal Wegenbestand als het Actueel Hoogtebestand Nederland. Het Nationaal Wegenbestand is een digitaal geografisch netwerk van de Nederlandse verkeers- en vervoers-infrastructuur (weg, water, rail). Het bestand is voortgekomen uit de behoefte aan één geïntegreerd digitaal wegenbestand, gebaseerd op het in hoofdstuk 11 al kort behandelde Geografisch Kernbestand. Het Actueel Hoogtebestand Nederland verzamelt en beheert hoogte-informatie. Deze is onmisbaar voor een goed waterbeheer. Niet alleen bij wateroverlast, maar ook om de gevolgen van verdroging van het land als gevolg van grondwaterdaling goed aan te kunnen pakken. Enkele andere toepassingen zijn de bepaling van geluidhinder bij de bouw van (snel)wegen, berekening van grondverzet bij natuurontwikkeling,

voorstudies van tracés, waterlopen en stedelijke inrichting en in hydrologische modellen, bij inundatieberekeningen of projecten op het gebied van verdrogingbestrijding.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In het kader van stroomlijning van geografische basisgegevens wordt, in aanvulling op wat in hoofdstuk 11 daarover al is vermeld, onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid de bestaande Grootchalige Basiskaart Nederland uit te bouwen tot een authentieke registratie. De Grootchalige Basiskaart Nederland kan worden beschouwd als de grootchalige (1:1000) pendant van het genoemde Geografisch Kernbestand (schaal 1:10.000) en is ontwikkeld door (lokale samenwerkingsverbanden van) gemeenten en nutsbedrijven. Geconcludeerd wordt dat aanwijzing van de Grootchalige Basiskaart Nederland als authentieke (basis)registratie nu nog niet aan de orde is, zowel gezien de nog te maken kwaliteitslagen als de door te voeren bestuurlijk-organisatorische aanpassingen. Mede in het licht van het laatste zal de wenselijkheid en haalbaarheid van actieve(re) deelname van de Rijksoverheid in de ontwikkeling en het beheer van de Grootchalige Basiskaart Nederland nader in kaart worden gebracht. Duidelijk is dat centrale overheden een groeiend belang hebben bij een grootchalige geografische basiskaart, vooral voor de openbare orde en veiligheid en de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld in de vorm van - uitwisseling van - digitale bestemmingsplannen). In een brief aan de Tweede Kamer van medio 2002 geeft de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan deze lijn te ondersteunen.

Het registreren van publiekrechtelijke beperkingen

Goed aansluitend bij de ontwikkelingen die met Stroomlijning Basisgegevens op gang worden gebracht, is in de wereld van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ook het initiatief om na jarenlange discussie eindelijk over te gaan tot invoering van één systematische en ook voor derden ordelijk toegankelijke registratie per gemeente van publiekrechtelijke beperkingen die verschillende instanties opleggen ten aanzien van onroerende zaken. Een wetsvoorstel daartoe wordt begin 2002 aangeboden aan het parlement. De regeling houdt in dat iedere gemeente in de toekomst zogeheten gemeentelijke beperkingenregisters en gemeentelijke beperkingenregistraties dient te voeren, die kosteloos door iedereen kunnen worden ingezien.

13 De stimuleringsregeling gegevensgebruik

Zoals al is opgemerkt, wordt bij het begin van het programma van diverse kanten opgemerkt dat invoering van authentieke registraties volgens de daarvoor gehanteerde definitie de meest fundamentele variant is voor wat je uiteindelijk wilt: gegevensgebruik. Binnen- en buitenlandse voorbeelden laten zien dat ook lichtere vormen denkbaar zijn, waarmee een aantal 'quick wins' is te realiseren. Omdat veel van dergelijke initiatieven echter niet op eigen kracht van de grond komen door geharrewar over wie welke kosten moet dragen, wordt besloten om juist op dat punt vanuit het programmabureau de helpende hand toe te steken. Een 'stimuleringsregeling gegevensgebruik' wordt gestart. Het idee is om een aantal instanties in uiteenlopende beleidssectoren en bestuurslagen financiële ondersteuning te bieden voor projecten waarmee in korte looptijd concrete resultaten op het terrein van gegevensuitwisseling en gegevensgebruik kunnen worden geboekt.

In totaal worden aldus in 2001 en 2002 acht projecten (mede)gefinancierd, verspreid over alle geledingen van de overheid. Zij vormen gaandeweg tezamen een duidelijk herkenbaar parallel spoor naast de in de vorige hoofdstukken beschreven 'grote projecten' voor de totstandkoming van authentieke registraties. Per project wordt een convenant afgesloten, waarin het toe te kennen geldbedrag is vastgesteld en waarin wordt overeengekomen dat als tegenprestatie alle deelnemers achteraf hun leerpunten zullen expliciteren. Op basis van deze input worden aan het einde van het programma in workshops generieke lessen getrokken en geboekstaafd¹⁴. Geconcludeerd wordt dat de regeling uitstekend heeft gewerkt. Door in aanvulling op de grote projecten die de beleidsimplementatie domineren, tegelijk via deze kleinere acties een aantal korte klappen te maken, zijn de bedoelingen van Stroomlijning Basisgegevens en de beoogde effecten van kwaliteitsverbetering en kostenverlaging in de dagelijkse praktijk inzichtelijk gemaakt en is in veel bredere kring dan met de grote projecten wordt bereikt, enthousiasme ontstaan om verdere stappen te zetten. Op de keper beschouwd moet je de winst die met de projecten is geboekt, zeker in een macroperspectief bezien, natuurlijk niet overdrijven. De bescheiden voordelen die zijn bereikt, hebben bij de direct betrokkenen echter wel het vertrouwen doen ontstaan dat verdere initiatieven mogelijk

zijn. Er is een belangrijke drempel geslecht. We prátten niet meer over Stroomlijning Basisgegevens, we dóen het gewoon. Dat is de attitude die is gegroeid. Dat is ook de attitude, zo wordt geconcludeerd, die je moet hebben.

14 Communicatie en voorlichting

In deel 1 is al aangegeven dat communicatie en voorlichting van meet af aan worden gezien als een essentieel programmaonderdeel. Dat geldt niet alleen voor de beleidsontwikkeling, maar bovenal ook voor de beleidsimplementatie. Het programmabureau zet daarbij een relatief breed scala van middelen in. Omdat de gedachte is dat je natuurlijk wel wat te vertellen moet hebben als je naar buiten treedt, worden de communicatie en voorlichting geleidelijk steeds intensiever. Vanaf november 2000 wordt een voortdurend geactualiseerde website operationeel en worden in steeds hogere frequentie (in 2002 minimaal eens per week) op maat gesneden lezingen of presentaties voor individuele instanties gegeven. Veelvuldig worden daarnaast congressen bezocht en toegesproken, workshops georganiseerd en interviews gegeven. In 2002 wordt bovendien twee publicatiereeksen gestart, die samen in totaal vijftien boekjes zullen omvatten, die één voor één met vaste regelmaat verschijnen. Ook wordt in 2002 maandelijks een elektronische nieuwsbrief verzonden aan een inmiddels vele honderden relaties beslaand contactenbestand en wordt viermaal een nieuwsbrief in een veelgelezen vaktijdschrift verzorgd.

Uit de reacties blijkt keer op keer dat het bewuste gebruik van een in alle communicatie-uitingen direct herkenbare karakteristieke huisstijl (zie ook de vormgeving van dit boekje) veel bijdraagt aan het richten van de aandacht. Met name bij het uitbrengen van publicaties in 2002 wordt het 'frappez toujours'-principe strak toegepast, waardoor Stroomlijning Basisgegevens als onderwerp geen gelegenheid kreeg geheel bij de mensen weg te zakken.

De communicatie en voorlichting richten zich op meerdere doelgroepen, die elk op een eigen wijze worden bediend. Steeds opnieuw wordt de koppeling gelegd tussen Stroomlijning Basisgegevens en wat de desbetreffende doelgroep dagelijks het meest bezighoudt. De overtuiging is dat alleen door die verknoping serieuze belangstelling zal ontstaan. Stroomlijning van basisgegevens is iets waar niemand a priori tegen is. De kunst

14) Zie Handomdraai #2 van het programmabureau.

is echter mensen te motiveren er actief vóór te zijn. Dat lukt alleen wanneer je het heel dicht bij hun eigen werk en hun eigen problemen brengt.

Van specifiek belang voor het opstarten van implementatie-activiteiten zijn de in hoofdstuk 10 al kort gememoreerde workshops van november 2000, gehouden onder het motto 'Gezocht: authentieke registraties!'. De workshops spelen een cruciale rol in de beeldvorming en de selectie van de programmadeelnemers als het gaat om wat authentieke registraties - moeten - zijn op het eigen beleidsterrein. Per ministerie ontstaat een groslijst van onderwerpen, die achteraf in hoge mate agendazettend blijkt te zijn.

De resultaten op het terrein van communicatie en voorlichting overziend is de algemene conclusie na afloop van het programma, dat door de planmatige aanpak de bedoelingen van het programma, de aanpak en de bereikte (tussen)resultaten gaandeweg in steeds bredere kring bekend zijn geworden. Met de gevoerde strategie zijn alle bestuurslagen van de overheid bereikt. Vrijwel alle departementen, provincies, waterschappen en 70% van de gemeenten zijn bekend met het gedachtegoed van Stroomlijning Basisgegevens en op de hoogte van nut en noodzaak ervan. Het resultaat is een grote variëteit en differentiatie in de mate van actie en initiatief als gevolg van die bewustwording. De bij aanvang van het programma geformuleerde doelstelling om brede bekendheid aan het concept 'authentieke registratie' te geven, wordt zeker gerealiseerd. Het concept is bovendien steeds meer (h)erkend in de context van de algemene kwaliteitsambities van de overheid en in relatie tot de eigen doelen en belangen van afzonderlijke instanties daarbinnen.

15 Over halfvolle en halflege glazen: wat we bereikten

Nu de kaderzetting is gegeven (deel I) en het verloop van het programma is geschetst wat betreft de beleidsontwikkeling (deel II) en de beleidsimplementatie (deel III), is het moment aangebroken voor een terug- en vooruitblik. In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij het eerste, in het volgende hoofdstuk uitvoerig bij het laatste.

Terugkijkend mag, uitgaande van de formele doelstellingen, zonder meer worden gesproken van een succesvol verlopen programma. Alle doelstellingen zijn niet alleen kwalitatief naar behoren gerealiseerd, maar bovendien binnen budget. De impuls die het programma moest geven, is gegeven. Wat die impuls allemaal moest omvatten, evolueerde enigszins in de tijd. Gaandeweg zijn de ambities opgeschroefd, bij gelegenheid van het vaststellen van de werkplannen per jaar. Ook de opgeschroefde ambities zijn uiteindelijk goeddeels waargemaakt. Tegen veler verwachting in is Stroomlijning Basisgegevens een in het Nederlandse openbaar bestuur wel degelijk begaanbare weg gebleken. Daarbij speelt niet alleen een rol dat de norm 'als overheid niet naar de bekende weg vragen' inmiddels breed is geaccepteerd. Ook strikt zakelijk gesproken is veel bereikt: er is een kostenbatenanalyse die aangeeft dat het beleid alleen al in louter kwantitatieve termen loont. En last but not least is bij de implementatieactiviteiten het vertrouwen gegroeid dat in de dagelijkse bestuurspraktijk een dergelijke operatie niet aan complexiteit ten onder hoeft te gaan, wanneer het organisatorisch en managerial serieus wordt aangepakt.

Het programma heeft bij dit alles niet alleen tot goede voornemens - beleid - geleid. Juist ook wat betreft implementatieactiviteiten, is veel meer in gang gezet dan ooit in de officiële programmastukken aangekondigd. In alle in het programma vertegenwoordigde sectoren is men concreet met Stroomlijning Basisgegevens aan de slag. Werken met authentieke registraties is op alle niveaus van de landelijke overheid en van de andere overheden een niet meer weg te denken onderdeel van de algehele organisatieontwikkeling ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland. Dat is onder meer gelukt omdat Stroomlijning Basisgegevens uitdrukkelijk is verknoopt met een aantal belangrijke politieke issues. Zo is het, zoals we zagen, inmiddels één van de pijlers geworden van het kabinetsbeleid voor fraudebestrijding.

In de afsluitende brief over het programma aan het parlement heeft het kabinet begin maart 2003 aangegeven tot welke vervolgvacatures per ministerie is besloten. Een aantal, gedurende Stroomlijning Basisgegevens gestarte projecten is geherpositioneerd in andere programma's of operaties. Een werkgroep onder voorzitterschap van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie zal de inmiddels op gang gekomen afzonderlijke wetgevingstrajecten voor de zes basisregistraties de komende jaren blijven monitoren. De stichting ICTU, waar het programma gedurende de laatste anderhalf jaar was ondergebracht, heeft in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maatregelen genomen om actief de opgedane kennis en ervaring te beheren, te blijven verspreiden en zo mogelijk verder uit te bouwen. Goed nieuws is voorts bijvoorbeeld, dat een zelfbenoemde commissie van gezaghebbende bestuurders en wetenschappers het in het voorjaar van 2003 nieuw te vormen kabinet uitdrukkelijk oproept met stroomlijning van basisgegevens en het totstandbrengen van authentieke (basis)registraties door te gaan¹⁵.

Natuurlijk moet je bij ontwikkelingen als deze nooit te vroeg juichen. In zijn eindverslag geeft het programmabureau een aantal waarschuwingen. De race is zeker nog niet gelopen.

- Er zijn geen duidelijke indicaties dat Stroomlijning Basisgegevens inmiddels echt toekomstvast 'tussen de oren' zit van de politici die uiteindelijk de kaarten schudden: dat het concept van authentieke registraties en de noodzaak om dat breed toe te passen, voldoende stevig op de agenda staat van politiek-bestuurlijk Nederland, zowel landelijk als lokaal.
- Zoals beoogd, is halverwege het programma het accent in het programma verlegd van de beleidsontwikkeling naar de beleidsimplementatie ('van denken naar doen'). De geleverde inspanningen laten onverlet dat niet met zekerheid vaststaat dat de gerealiseerde impuls in de beleidsimplementatie in de praktijk daadwerkelijk onomkeerbaar zal blijken te zijn. De concurrentie van andere onderwerpen met een grotere korte-termijnrelevantie blijkt in alle sectoren overweldigend. De financiële ruimte en vooral ook de personele capaciteit die overheidsorganisaties weten vrij te maken voor de realisatie van wat bedacht is, blijven vooralsnog bescheiden. Wat betreft personele inzet, geldt dat niet alleen voor uitvoerende deskundigheden, maar zeer zeker ook voor de broodnodige (top)ambtelijke aansturing.

- Hoewel het aantal in uitvoering genomen initiatieven groot is, is het tempo van de beleidsimplementatie nog laag. Het zal op deze manier nog vele jaren duren voordat de in gang gezette acties daadwerkelijk het rendement opleveren zoals is becijferd. Vertragingen van afgegeven plannings voor de beleidsimplementatie zijn gedurende het programma eerder regel dan uitzondering gebleken. Een aantal ministeries heeft juist om die reden gedurende het programma besloten niet alle voorgenomen activiteiten te starten: je kunt beter een paar dingen goed doen dan veel dingen half.
- Bewaking blijft voorts nodig om te zorgen dat, ook ingeval van de basisregistraties, het beleid beleidsinhoudelijk bezien in al zijn consequenties wordt doorgevoerd en niet halfweg blijft steken of wordt verengd tot slechts een enkele deeldoelstelling, waardoor alle uiteindelijke doelen (én administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven, én één-loketdienstverlening, én een betere informatiebasis voor stringente uitvoering van handhaving- en toezichttaken, én kostenreductie) hooguit gedeeltelijk worden bereikt.

Het programmabureau beveelt aan dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als coördinerend bewindspersoon voor de overheidsinformatievoorziening, die bewaking inderdaad serieus oppakt, zoals is aangekondigd in de afsluitende brief aan de Tweede Kamer. Dit klemmt te meer nu Stroomlijning Basisgegevens als apart georganiseerd en op topambtelijk niveau rijksbreed te monitoren operatie is beëindigd. Bij de bewaking zou met name het 'opjatten' horen van bij de implementatie achterblijvende beleidsterreinen als politiek en justitie, de gezondheidszorg en het onderwijs.

16 Stroomopwaarts roeien: wat we leerden

Voormalig minister en oud-voorzitter van de grootste werkgeversorganisatie van Nederland, Van Veen, verzuchtte eens: 'Twee departementen laten samenwerken: sommige dingen zijn moeilijk. Drie departementen laten samenwerken: je moet het noodlot niet tarten. Vier departementen laten samenwerken: er zijn dingen die gewoon niet kunnen.' Stroomlijning Basisgegevens is een tijdelijk samenwerkingsverband geweest van aanvankelijk zeven, later negen ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College Bescherming Persoonsgegevens. Was het programma een 'mission impossible'?

15) Zie het pamflet 'Een kwestie van uitvoering' van eind februari 2003.

Waren de resultaten die geboekt zijn een kwestie van geluk? 'Jullie hebben meer bereikt dan ik ooit voor mogelijk hield', zo wordt met enige regelmaat tegen de medewerkers van het voormalige programmabureau gezegd. Toch kan van zelfgenoegzaamheid geen sprake zijn. Stroomlijning van basisgegevens in het Nederlandse openbaar bestuur is nog lang niet klaar. Sterker nog: het is nog maar net begonnen. Gesteld kan worden dat de geest uit de fles is en dat het moeilijk zal zijn hem er weer in te krijgen. De gevolgde aanpak heeft de routines in overheidsland danig verstoord. Gedurende de drie jaar dat het programmabureau bestond, raakte de werkwijze van het bureau behoorlijk bekend en hervonden het politiek-bestuurlijk krachtenveld en de bestaande overlegrituelen stapje voor stapje hun evenwicht. Stroomlijning Basisgegevens werd 'salonfähig'. Juist daarom was het besluit om met de impuls te beëindigen, verstandig. Gestopt werd om de ontwikkeling door te kunnen laten gaan. Het was tijd voor een nieuwe wending; voor nieuwe gezichten en nieuwe tactieken om de achterliggende doelstellingen te bereiken. In meerdere betekenissen was en bleef het motto: we vragen niet naar de bekende weg!

In dit afsluitende hoofdstuk van de programmakroniek worden tien geleerde lessen op een rij gezet¹⁶. Dat gebeurt met een knipoog naar de topsport. De lezer hoeft niet te vrezen dat het een opsomming van louter open deuren wordt. Samengevat zijn slechts lessen die bijzonder zijn: lessen die gecreëerd worden door en slechts begrepen kunnen worden vanuit de specifieke setting van het Nederlandse staatsbestel en de materie die in het programma aan de orde was.

Tien lessen op een rij

Les 1: De start - verken voor de wedstrijd het veld

Les 2: Missie en doelen - '5-0, sonst bin ich nicht zufrieden'

Les 3: Strategie - iedere aanval is goed, zolang het maar tot doelpunten leidt

Les 4: Verantwoordelijkheden - de coach zet de lijnen uit, de krijter trekt ze

Les 5: Financiën - begin niet zonder goed verhaal en een goed gevulde clubkas

Les 6: Uitvoering - 'lees' de wedstrijd

Les 7: Resultaten - kop je eigen voorzet in

Les 8: Timing - ga op tijd de lucht in en op tijd er weer uit

Les 9: Communicatie - het publiek is de 12e man

Les 10: Winnen - gun ieder zijn eigen feestje

Les 1: De start - verken voor de wedstrijd het veld

Zaai je eigen speelveld in

Stroomlijning Basisgegevens is aangepakt als een zelfstandig vraagstuk. Hoewel inhoudelijk gerelateerd aan tal van andere onderwerpen - van administratieve lastenverlichting tot een één-loketdienstverlening, van fraudebestrijding tot verbetering van beleidsverantwoording en van mestbeleid tot verkorting van wachtlijsten in de zorg - is een apart programma in het leven geroepen, met een aparte programmaorganisatie om het vraagstuk gedurende drie jaar overheidsbreed handen en voeten te geven. Dit maakte het mogelijk een eigen identiteit te scheppen en onafhankelijk van (de voortgang van) bepaalde beleidsthema's te opereren.

Begin in de juiste divisie

Het programma is steeds gepositioneerd als een noodzakelijke randvoorwaarde voor het realiseren van actuele politieke en beleidsthema's en nadrukkelijk niet als ICT-programma. Het besef moest doordringen dat het in feite een overheidsbreed management- en organisatievraagstuk betreft en wetgeving vergt. Het gaat om een fundamentele verandering van het functioneren van de overheid, met grote gevolgen op het terrein van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en van financiële middelen.

16) Uitbreider komen specifieke lessen aan bod in de reeks Handomdraaien van het programmabureau.

Borg de steun binnen de bestuurskamer

Het programmabureau heeft van meet af aan als uitgangspunt gehanteerd dat een operatie als Stroomlijning Basisgegevens valt of staat met de actieve steun van ten minste één minister en in het verlengde daarvan een groep topambtenaren op het niveau van Directeur-Generaal (DG). Het kernprobleem van Stroomlijning Basisgegevens zit, zo was de gedachte, niet in de inhoud, maar in de bestuurlijke aandacht voor het thema en in de verknoping ervan met actuele beleidsthema's.

Verken het parcours, vooral van de bergetappes

Het programmabureau heeft zich steeds gerealiseerd dat het opzetten en het gebruik van authentieke registraties ingrijpend zijn. Daarom is vooraf vastgesteld en vervolgens steeds gemonitord welke pijnpunten er zouden kunnen zijn voor de verschillende partijen. Worden bestaande posities aangetast? Zijn de politieke risico's groot? Zit er oud zeer tussen de partijen die met elkaar zaken moeten doen? Zijn er juridische problemen? Of financiële?

Schep een hecht team met veel internationals, maar een smalle bank

Voortvloeiend uit de beoogde verantwoordelijkheidsverdeling is het centrale deel van de programmaorganisatie bewust klein gehouden. Het heeft slechts acht formatieplaatsen omvat. Daarbij is zeer bewust gezocht naar een juiste mix van mensen qua herkomst (vijf medewerkers in ambtelijke dienst en drie extern ingehuurde medewerkers), qua specialisme en qua persoonlijkheid. Hiermee wordt zelfkritiek georganiseerd: als je niet wordt tegengesproken, weet je niet of je gelijk hebt.

Vergeet nooit de warming up

Stroomlijning Basisgegevens is een kwestie van lange adem: het is materie die alleen onder druk vloeibaar wordt. Het was daarom van essentieel belang dat een gevoel van urgentie ontstond om partijen in beweging te krijgen. Een aantal betrokkenen bleek evenwel te stram om onmiddellijk het veld in te gaan. Daarom heeft het programmabureau eerst wat rek- en strekoefeningen gedaan (consultatierondes, voorlichting). Zonder deze opwarmrondes waren er ongetwijfeld spelers (zwaar) geblesseerd uitgevallen, om vervolgens nimmer meer mee te doen.

Les 2: Missie en doelen - '5-o, sonst bin ich nicht zufrieden'¹⁷*Bepaal vooraf je uitslag die je moet halen*

Het programmabureau heeft vooraf zo scherp mogelijk het te bereiken resultaat gedefinieerd. Uitgaand van voortschrijdend inzicht is dat gedurende het programma regelmatig herhaald, waarbij de doelen steeds concreter zijn gemaakt. Aldus ontstaat de focus die nodig is om gericht te blijven werken in een langjarig traject en het kaf van het koren te scheiden in de veelheid van activiteiten die bij een grootschalige operatie als deze opdoemen.

Over de uiteindelijke ambitie geen misverstand

Met de keuze van het programmamotto 'de overheid vraagt niet naar de bekende weg' is een duidelijke lange-termijn-finishfoto gekozen. Daarmee is een norm geschapen waar men niet omheen kon. 'Stroomlijning Basisgegevens' is gedefinieerd als een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De bewijslast is omgedraaid: een overheidsorganisatie moet maar uitleggen waarom ze niet meedoet (in plaats van dat het programma steeds 'verkocht' moet worden).

Winnen is belangrijker dan meedoen

Het is voor het programmabureau steeds duidelijk geweest dat partijen elkaar uiteindelijk slechts zouden vinden op de inhoud. Samenwerking tussen organisaties gaat pas echt lopen, wanneer ieder van die organisaties daar voldoende eigen voordeel bij heeft: als iedereen inziet dat belangrijke problemen waarvoor men zich gesteld ziet, alleen door samenwerking kunnen worden opgelost, of dat er kansen liggen die alleen door samenwerking kunnen worden benut. Daarom heeft het bureau vanaf het begin zwaar geïnvesteerd in het helder maken (en houden) van de politiek-bestuurlijke business case die aan Stroomlijning Basisgegevens ten grondslag ligt.

17) Dit citaat verwijst naar een uitspraak uit de rijke verzameling die Ernst Happel ons naliet. Hij zei dit in zijn hoedanigheid van Nederlands bondscoach vlak voor de wedstrijd die Nederland speelde tegen Iran, tijdens het WK in Argentinië in 1978.

Geen vriendschappelijke oefenwedstrijd

Duidelijk moest zijn dat Stroomlijning Basisgegevens ergens over ging en derhalve niet vrijblijvend kon zijn. Als een ministerie meedeed, moest deze aangeven welke implementatietrajecten ze wilde doen. Door de keuze voor vrijwillige, maar niet vrijblijvende deelname ontstond een krachtige coalitie. Een coalitie die in staat was om het vraagstuk, dat geen van de deelnemers individueel kon behappen, daadwerkelijk aan te pakken. Deelnemers hadden zich gecommiteerd aan het overkoepelende doel en hadden concrete eigen bijdragen geformuleerd.

Eén bal tegelijk

Bij een grootschalige operatie is het gevaar groot dat allerlei doelen tegelijk worden gesteld, waarmee afbreukrisico's exponentieel toenemen. Het adagium 'think global, act local' moest voorkomen dat de hele operatie aan megalomanie ten onder zou gaan. Strak werd bewaakt dat de einddoelen duidelijk bleven en dat geen zijpaadjes werden bewandeld, waarvan er talloze langs de hoofdroute bleken te zijn.

Les 3: Strategie - iedere aanval is goed, zolang het maar tot doelpunten leidt

Een goede service is gevarieerd

Het programmabureau heeft zich voortdurend met meerdere beleidsthema's geafficheerd. De gedachte was dat, waar veel mensen met ieder hun eigen achtergrond zijn betrokken, op meerdere manieren hetzelfde verhaal moet worden verteld: ieder kan vervolgens zijn eigen versie kiezen, toegespitst op de eigen problematiek (de eigen sectorale issues) en ingekleurd door de eigen insteek (de eigen sector logica): bijvoorbeeld effectievere handhaving (Justitie), lastenverlichting (Economische Zaken) en het faciliteren van elektronische dienstverlening (Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en privacybescherming (het College Bescherming Persoonsgegevens). Al naargelang het forum of tijdstip kon het accent op één van de thema's worden gelegd, dan wel kon de volgorde van verschillende thema's onderling wijzigen. Dit bleek een essentieel hulpmiddel om Stroomlijning Basisgegevens als onderwerp op de agenda te houden.

Speel met een rouwband als dat moet

Het programmabureau is steeds zeer alert geweest op voor het programma politiek belangrijke gebeurtenissen: immers de wereld om ons heen en de politieke realiteit kan met de dag veranderen. Zo toonden de vuurwerkkramp in Enschede en de grote brand in Volendam op een macabere wijze aan dat je sommige gegevens gewoon op orde moet hebben. Aldus konden de strekking en het volume van deze boodschap in de diverse arena's gemaximeerd worden. Door zo te handelen, heeft het programmabureau voortdurend opengestaan voor veranderingen en is het programma wendbaar gebleven.

En, en, en: de moderne vijfkamp

Op een hoger aggregatieniveau is het programmabureau dus nimmer voor één anker gaan liggen: steeds heeft het gekozen voor een 'én-én-én-strategie', zoals:

- het benadrukken van het overheidsbrede belang van Stroomlijning Basisgegevens én het eigen belang van afzonderlijke instanties;
- het benadrukken van het belang van een gezamenlijke aanpak én de eigen verantwoordelijkheid van ministers voor de eigen sector(en);
- het werken aan een normatief besef dat 'niet naar de bekende weg vragen' (lees: het eenmalig verzamelen van gegevens) een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is én een gekwantificeerde kosten-batenanalyse van het beleid én dwang om het beleid daadwerkelijk in praktijk te brengen;
- het betrekken van (top)ambtenaren én bestuurders, van beleidsinstanties én uitvoeringsinstanties, van ICT-deskundigen én andere deskundigen, zoals onder meer wetgevingsjuristen;
- het betrekken van de Rijksoverheid én de andere overheden.

Deze strategiemix heeft ervoor gezorgd dat het programmabureau flexibel bleef en bovendien onafhankelijk van (de voortgang van) partijen en thema's.

Les 4: Verantwoordelijkheden - de coach zet de lijnen uit, de krijter trekt ze

In het veld moet het gebeuren

Het programmabureau heeft ernaar gestreefd van meet af aan heldere verhoudingen te scheppen als het gaat om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De overtuiging was dat dé manier om samenwerking te laten verzanden, het creëren van mist is op juist dit vlak, waardoor iedereen naar iedereen verwijst. De beleidsimplementatie is van meet af aan uitdrukkelijk gezien als een eigen verantwoordelijkheid van ieder deelnemend ministerie. Immers, pas als een ministerie zelf zijn verantwoordelijkheid (h)erkent in het licht van de eigen problemen en uitdagingen en vervolgens invult, is beleidsimplementatie mogelijk.

Aan de zijlijn heb je beter zicht

Het programmabureau heeft verkozen zelf geen zelfstandige eigen positie na te streven, meer dan het zijn van de partij die de discussie ordent, feiten aandraagt en de gelegenheid creëert om meningsverschillen op basis van wederzijds respect samen te bespreken en zo mogelijk op te lossen. Het programmabureau zorgde ervoor dat de beleidsontwikkeling en de beleidsimplementatie beide een zo transparant mogelijk verloop kenden en volgde nauwgezet in hoeverre meningsverschillen niet berusten op onbekendheid of begripsverwarring. Deze aanpak bleek effectief. Door zelf geen direct-belanghebbende bij de uitkomst van discussies te zijn, maar wel partij als onderzoeker en organisator en door expliciet iedere inbreng in beschouwing te nemen, ontstond ruimte om tegengestelde visies naast elkaar te plaatsen en inhoudelijk tegen elkaar af te wegen. In zo'n klimaat konden reeds jaren slepende discussiepunten worden opgelost, zoals onder meer treffend geïllustreerd is bij het onderwerp persoonsnummerbeleid.

Luister naar de spelersraad

Het programmabureau heeft veel energie gestoken in goed luisteren naar spelers die direct verbonden waren aan het onderwerp (maar ook naar hen die daar verder vandaan stonden). Het bleek steeds weer verrassend, hoe creatief mensen zijn als je hen de ruimte geeft om ideeën in te brengen. Daarbij komt uiteraard dat naarmate mensen zich meer serieus genomen weten, hun bijdrage en hun enthousiasme om die te leveren, groeien. Het gaat om het vinden van de goede mix van top-downsturing enerzijds en bottom-upinitiatieven anderzijds.

Geen ontevreden spelers en geen mensen met sterallures in de basis

Het programmabureau heeft steeds geredeneerd dat niets belangrijker is dan het team(belang). Organisaties die niet wensten mee te doen of die alleen op eigenbelang gericht waren, werden niet onder druk gezet, maar eenvoudigweg genegeerd. Dit schiep al snel een sfeer dat het bijzonder was om mee te doen, resulterend in een steeds hechtere groep deelnemers. Naarmate mensen merken dat hun afwezigheid geen probleem is, wordt hun drang aanwezig te zijn groter.

Les 5: Financiën - begin niet zonder goed verhaal en een goed gevulde clubkas

Winstpremies volgen pas na de wedstrijd

Het programmabureau heeft gezorgd voor een onderbouwde kosten-batenanalyse. Het hebben van een goed idee is onvoldoende. De te leveren inspanningen moeten óók gerechtvaardigd kunnen worden in bedrijfseconomische termen. 'Does it sell more soap?' Kun je dat bewijzen? Alleen met wat zakgeld dat je hier en daar bij elkaar scharrelt, kun je uiteindelijk geen wereldreis maken.

Laat ieder zelf werken voor zijn geld

Het programma werd gefinancierd met voor het Actieprogramma Elektronische Overheid gereserveerde gelden uit het door het ministerie van Economische Zaken beheerde budget voor het Nationaal Actieplan Elektronische Overheid (NAP). Voor het totale programma was ruim vijftien miljoen euro beschikbaar. In het kader van delen en delegeren van (financiële) verantwoordelijkheid was het aan ieder deelnemend ministerie zelf de eigen activiteiten daadwerkelijk door Economische Zaken gesubsidieerd te krijgen.

Geef ieder loon naar werken

Eén van dé problemen bij Stroomlijning Basisgegevens is dat de lasten en lusten niet gelijk over alle betrokken instanties zijn verdeeld. Gebruikmaking van een centrale pot voor programmagelden kan er dan voor zorgen dat toch de noodzakelijke investeringen worden gedaan.

Zonder eigen zweet kom je er niet

Financiering uit de centrale programmapot dekte altijd hooguit gedeeltelijk de kosten. Die bijdrage daalde naarmate de business case verder was uitgewerkt. Juist dan moet de lakmoesproef worden gedaan of het de betrokkenen echt iets waard is. De overtuiging was dat andermans geld uitgeven altijd minder fanatieke sturing op resultaten geeft dan wanneer je om te beginnen ook met eigen geld in een operatie zit.

Waak voor spelregels die het spel stilleggen

Financiering uit een centrale pot helpt om de doelen en inhoud op de voorgrond te houden en niet te vervallen in een overleg- en onderhandelcircuit over ieders bijdrage. De procedures waaraan de centrale financiering bij Stroomlijning Basisgegevens gebonden was, waren echter zo stringent dat ze in de praktijk eerder drempelverhogend en vertragend werkten dan versnellend. Je moet procedures kiezen die de toets van zorgvuldigheid en rechtmatigheid kunnen doorstaan, zonder dat een onevenredig deel van de programmatijd daardoor wordt opgeslokt.

Les 6: Uitvoering - 'lees' de wedstrijd

Als 4-4-2 niet werkt...

Het programma Stroomlijning Basisgegevens is in feite één groot veranderingsproces. Omdat op zoveel fronten en in zoveel theaters tegelijk moest worden opgetreden, heeft het programmabureau zich van verschillende veranderkundige strategieën bediend. Aan de ene kant werd gewerkt aan business cases om tot een rationele afweging voor investeringen te komen. Aan de andere kant werd de norm geïntroduceerd dat je als overheid geen gegevens aan burgers en bedrijven moet vragen, die bij collega-instanties voorhanden zijn. En last but not least was er de dreiging van het machtsmiddel van 'de weg van de WEG': het idee van een Wet Eenmalige Gegevensverstrekking, waarin de norm wordt vastgelegd en bovendien van een deadline voorzien.

Houd het spel breed

Het programmabureau heeft op alle echelons groepen met elkaar laten praten, die voorheen niet (althans niet over dit onderwerp) met elkaar in gesprek waren, zoals ICT-

deskundigen, Directeuren-Generaal (DG's), wetgevingsjuristen et cetera. Daarbij was het uitgangspunt dat al deze disciplines hun eigen rationaliteit hebben. Toen de communicatie eenmaal op gang was gekomen, ontstonden zelffunctionerende cellen die de 'cases' ondersteunden. Het programmabureau heeft tegelijkertijd bewust spanningen geschapen tussen de linies: zij heeft veel geïnvesteerd in contacten met uitvoeringsorganisaties (zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en inspecties). Daarmee kon druk vanuit de uitvoering georganiseerd worden in de richting van ministeries teneinde implementatie te bevorderen.

Zelfvertrouwen doet vertrouwen

Van meet af aan had het programma te maken met scepsis dat het teveel wilde. Daarom heeft het programmabureau keer op keer getoond dat Stroomlijning Basisgegevens werkt en haalbaar is, aldus de overheersende indruk wegnemend dat de bedoelingen achter het programma weliswaar nobel zijn, maar om te beginnen toch luchtfietsen. Het gezamenlijk bezoeken van voorbeeldprojecten in binnen- en buitenland heeft daarbij zeer verhelderend gewerkt: zien doet geloven.

Rijd steeds aan de kop, niet aan de staart

Het programmabureau heeft steeds geleefd met het credo: 'weet zeker dat er geen zekerheden zijn'. Omdat iedere deelnemer zijn eigen werkelijkheid heeft, die ook nog eens met de dag kan veranderen, is de legitimiteit van een project geen gegeven, maar aan slijtage onderhevig. Het is daarom geen sinecure om van hoog tot laag iedereen aan boord te houden. Het programmabureau heeft er steeds alles aan gedaan om het peloton als geheel naar de streep te brengen. Dat lukt slechts als je aan kop rijdt: alleen dan kun je zien wie er ontsnapt. Als je aan de staart zit, zie je alleen de uitvallers. Daar moet je geen energie in stoppen als je wilt winnen.

Fair play

Tijdens de wedstrijd is het programmabureau steeds open gebleven in zijn intenties en aanpak. Ondanks onvermijdelijke spanningen van tijd tot tijd is het lijntje (met de opdrachtgever of met de deelnemers) nooit gebroken. De communicatie met alles en iedereen bleef onder alle omstandigheden gehandhaafd. Alleen in uiterste gevallen werden zaken op scherp gezet. Bovenal was het adagium dat afspraken afspraken zijn en dat er

onder geen beding één-tweetjes zouden worden gespeeld met één partij ten koste van andere partijen. Dankzij dat consistente gedrag konden de echte problemen door de voordeur naar binnen gebracht worden.

Les 7: Resultaten - kop je eigen voorzet in

Strafschoppen zonder keeper

Te midden van de grote beleidslijnen en de grote implementatieprojecten was het belangrijk om concrete resultaten te halen met projecten in een korte doorlooptijd. Zo zijn met de Stimuleringsregeling Gegevenshergebruik door middel van een kleine financiële injectie (1 miljoen euro) acht projecten gerealiseerd, die niet alleen veel kennis creëerden, maar waarvan ook een grote communicatiewaarde uitging. Middels deze stimuleringsregeling kon 'laaghangend fruit' worden geplukt en werd commitment gekweekt.

Vier ieder doelpunt als een overwinning

Het programmabureau heeft steeds met kleine stapjes gewerkt en tussentijdse mijlpalen gedefinieerd. Op deze manier konden alle betrokkenen zien dat er voortgang geboekt werd. Voortgang die op zijn beurt in- en externe betrokkenheid, geloof in eigen kunnen en enthousiasme vergrootten. Het vieren van tussentijdse successen bleek een uitstekende manier om consensus te codificeren.

Gedraag je niet als een pupillenelftal

Steeds opnieuw is de verleiding groot om op te gaan in de waan van de dag. Iedereen is waar de bal is. Door je zo als een pupillenelftal te gedragen, verlies je de wedstrijd. Regeren is vooruitzien.

Niet alleen politiek correct toeteren, maar ook inhoudelijk ploeteren

In een omgeving waarin zoveel belangen met elkaar om de hegemonie strijden, is de verleiding groot inhoudelijk te veel water bij de wijn te doen. De overtuiging was dat je daar uiteindelijk een probleem mee krijgt. Aan het einde van de dag is het toch de inhoud van je ideeën die de doorslag geeft; het is niet alleen je vriendelijke gezicht waarmee je je staande houdt.

Je wint niet als je niet meer doet dan op het middenveld de bal in het spel houden

In het programma waren er, formeel gezien, maar beperkte mogelijkheden om in te grijpen als partijen hun afspraken niet na kwamen. De mogelijkheden die er waren, zijn maar sporadisch gebruikt. Het blijft de vraag wat het effect was geweest van een hardere aanpak van expliciete 'naming and shaming'.

Les 8: Timing - ga op tijd de lucht in en op tijd er weer uit

Spelsystemen werken in het veld, niet op de tekentafel

Omdat de overheid veel tijd nodig heeft om ingrijpende veranderingen te laten bekliven, heeft het programmabureau ervoor gekozen om parallel op te trekken met beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie. Deze parallelie is vruchtbaar voor beide: de beleidsontwikkeling gaat daarmee over de vragen waar men in de praktijk op stuit; de beleidsimplementatie ontstijgt daardoor spelenderwijs het niveau van een 'trial & error'-proces. Lange en korte termijn werden aldus zichtbaar met elkaar verbonden.

Stap voor stap, maar doelgericht

Tegelijkertijd is een strakke fasering kenmerkend geweest voor de aanpak van de implementatieactiviteiten: een stap-voor-stapbenadering met tussen iedere stap een expliciet go-no go-moment. Zo nodig werd begonnen met een verkenning (stap 1), waarbij werd nagegaan of het idee van een authentieke registratie voor bepaalde (clusters van) gegevens überhaupt hout snijdt. Als het antwoord ja was, dan werd een gerichte haalbaarheidsstudie (stap 2) uitgevoerd om een goede 'business case' op te bouwen, en om de te leveren inspanningen en de afbreukrisico's in kaart te brengen voordat er daadwerkelijk bestuurlijk groen licht werd gevraagd voor een concreet realisatieproject (stap 3).

Neem op tijd een time out

Om een overheidsbrede focus van de beleidsimplementatie te verkrijgen, is het van het grootste belang geweest een beslissing over het beleid te verkrijgen van het allerhoogste niveau. Daarom is het uitermate belangrijk geweest dat het kabinet halverwege het programma een formele beslissing heeft genomen over de te leggen prioriteiten: de invoering van een zestal basisregistraties. De focus was hierdoor helder. Zonder deze marsorders zou de implementatie wellicht minder succesvol geweest zijn.

Realiseer je dat je altijd maar tijdelijk tegen de wind in speelt

Uiteraard waren er gedurende het programma vele momenten dat stilstand en impasses dreigden. De kunst is in ieder nadeel het voordeel te ontdekken. Dat doe je niet door van alles een punt te maken. Het komt aan op meebuigen en terugveren.

Les 9: Communicatie - het publiek is de 12e man

Iedere wedstrijd is één groot gesprek

Het programmabureau is zich er van meet af aan van bewust geweest dat Stroomlijning Basisgegevens niet in de laatste plaats een communicatievraagstuk was. Communicatie en voorlichting vormden een integraal onderdeel van alle programma-activiteiten. Volgens de filosofie van het programmabureau was dit onderwerp ook niet de verantwoordelijkheid van één persoon, maar van alle betrokkenen. Door voortdurende - persoonlijke - contacten en frequent plenair overleg werd bereikt dat alle betrokkenen de redeneerlijnen goed leerden doorzien, wat de acceptatiegraad en de kennis van het beleid snel vergrootte.

Als een bokswedstrijd: frappez toujours

Gecommuniceerd moest worden dat Stroomlijning Basisgegevens een integraal onderdeel is van het streven naar verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur, dat eerst en vooral politiek-strategische, sociaal-organisatorische, financiële en juridische kanten kent. Het programmabureau kende haar zwakte: Stroomlijning Basisgegevens is op zich geen sexy onderwerp dat min of meer vanzelf aandacht trekt. Eenmaal getrokken aandacht is niet blijvend: 'frappez toujours' is essentieel.

Breed, veel en vaak

Het programmabureau heeft, zeker gezien haar omvang en middelen, een relatief breed scala van communicatieactiviteiten ingezet. Gebruikmakend van alle mogelijke media werden alle geledingen van de overheid bestreken. Stroomlijning Basisgegevens werd geafficheerd als iets waar je bij moet zijn als je er bij wilt horen. De aanpak bleek effectief: vrijwel alle departementen, alle provincies, alle waterschappen en 70% van de gemeenten werden bereikt.

Pas op voor een kippenhok

Stroomlijning Basisgegevens concurreerde met tal van andere innovatieprojecten, al dan niet met een zware ICT-component. Dat leverde bij de doelgroep(en) af en toe enorme verwarring op: de ene pleitbezorger was nog niet geweest of de andere diende zich aan. Er ontstond een luide roep om boodschappen vanuit verschillende programma's toch vooral onderling af te stemmen. Vanuit het programmabureau was er de zorg dat daarmee geen helder verhaal meer kon worden verteld. Tot de laatste dag van het programma is het zoeken geweest naar een juiste balans.

Les 10: Winnen - gun ieder zijn eigen feestje

Ken de bobo's en weet wat ze willen

Naar de aard van de zaak dienden de hoogste beleidsmakers aan tafel te zitten (en niet - althans niet in eerste instantie - ICT-deskundigen). Die blijven alleen komen als ze ieder voor zich een voordeel zien in de operatie. Daarbij werd niet de diversiteit van voordelen voor de uiteindelijke belanghebbenden (burgers en bedrijven) benadrukt, maar de convergerende belangen van de ministeries en de risico's die ze zouden lopen als ze niet zouden meedoen¹⁸.

18) De verwachting was – en dat bleek terecht – dat de belangen van de burgers en bedrijven vroeger of later vanzelf opborrelen en hun weg vinden. Overheidsinstanties komen maar moeizaam in beweging als alleen hun klanten daar voordeel bij hebben en zij zelf niet direct. Zo heeft het programmabureau zich bewust niet of nauwelijks gemengd in de natuurlijk voor de hand liggende discussie of de te realiseren authentieke registraties ook interessant zijn voor derden en zo ja, onder welke (financiële en andere) voorwaarden de registraties openbaar toegankelijk zullen zijn.

Laat iedereen de positie innemen waarin hij zich thuis voelt

Bij het maken van de kosten-batenanalyses, maar ook in discussies met bijvoorbeeld wetgevingsjuristen, bleek een grote kloof te bestaan tussen de denkwerelden van managers, algemene beleidsmakers, informatici, economen en juristen. Het vroeg daarom veel stuurmanskunst van het programmabureau om discussies niet ten onder te laten gaan in methodische onenigheid, misverstanden en inconsistenties, waardoor voor alle doelgroepen vlees-noch-visverhalen zouden ontstaan.

Sluit mensen niet uit, maar in

Het programmabureau waakte er steeds zorgvuldig voor niet zelf de credits op te eisen. Integendeel: op gepaste wijze werden periodiek anderen in het zonnetje gezet. Dat uitte zich in de nieuwsbrieven, de content van de website, de doorlinkmogelijkheden en het gezamenlijk optreden tijdens de slotmanifestatie. De aanpak werkte wonderwel: het streelt ieders ijdelheid en motiveert tot verdere stappen wanneer iemand in de schijnwerpers komt met een succes dat is geboekt.

Spreek niet over elkaar, maar met elkaar

Het programmabureau heeft vóór alles een platform willen creëren waar mensen met elkaar in gesprek komen en samen ontdekken wat tot wederzijds voordeel kan strekken. De neiging van veel organisaties blijkt om die dialoog eerder te mijden dan te zoeken. Men verwacht dat het comfortabeler is om over elkaar te praten dan met elkaar. Het duurt even voor men ontdekt dat het tegendeel het geval is.

Overzicht publicaties

Gedurende het programma is een groot aantal publicaties verschenen. Onderstaand wordt een zo volledig mogelijk overzicht gegeven. Begonnen wordt met een overzicht van de twee publicatierreeksen van het programmabureau: de reeks Handreikingen en de reeks Stroomlijning Basisgegevens in een Handomdraai. Vervolgens wordt een alfabetisch geordend totaaloverzicht gegeven.

Overigens heeft het programmabureau een cd-rom uitgegeven, waarop alle publicaties elektronisch zijn vastgelegd. De publicaties van het programma Stroomlijning Basisgegevens zijn daarnaast te downloaden van de website www.stroomlijningbasisgegevens.nl.

A. Publicaties van het programmabureau

Handreikingen

Handreiking # 1, Dirk Schravendeel en Steven Luitjens, Een intelligente, geen alwetende overheid. Het beleid achter Stroomlijning Basisgegevens, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 2, Marcel Rietdijk, Kwaliteitsborging, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 3, Kees van der Steen, Catalogus Authentieke Registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 4, Patty Heemskerk, Gebruikersinbreng. Invloed van gebruikers bij de inrichting en het beheer van authentieke registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 5, Xander van der Linde, Financiering van de investering, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 6, Xander van de Linde, Financiering van de exploitatie, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 7, Udo Pijpker, Systematiek stroomlijning, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 8, Arre Zuurmond en Marc de Vries, Ars creendi - de kunst van het scheppen, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 9, Dirk Schravendeel en Jeroen Takkenberg, Waarop kan ik worden aangesproken? Over aansprakelijkheid voor authentieke registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handreiking # 10, Victor de Pous, Het recht op stroomlijning basisgegevens. Juridisch kader voor authentieke registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handomdraaien

Handomdraai # 1, Victor Bekkers, Steven Luitjens en Anneke van den Berg, De productieve harmonie. Lessen in ICT-procesmanagement, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2001

Handomdraai # 2, Rob Schoemaker, Delen is vermenigvuldigen. Door hergebruik van gegevens zorgen dat twee meer weten dan één, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handomdraai # 3, Dirk Schravendeel, Iedere reis begint met de eerste stap; stroomlijning van basisgegevens loont!, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handomdraai # 4, Steven Luitjens en Pieter Wisse, De klacht van de Keten; een Erasmiaans perspectief op Stroomlijning Basisgegevens, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Handomdraai # 5, Steven Luitjens en Hans Boom, Vijftig manieren om de boot te missen; ervaringen met weerbaar maken wat weerloos is, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

B. Alfabetisch overzicht van alle publicaties

Bekkers, V.J.J.M., Casevergelijking Praktijkervaringen Basisregistraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2001

Bekkers, V., S. Luitjens en A. van den Berg, De productieve harmonie. Lessen in ICT-procesmanagement, Handomdraai # 1 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Berends, J., G.A. van Duijn, E.J.M. Weesie en R.B.M. ten Kroode, Van kraamkamer tot sloophamer Rapportage haalbaarheidsstudie authentieke registratie van gegevens over gebouwen, in het kader van het project Gebouwen in woord en beeld, RAVI/VNG, Amersfoort, 2001

Commissie Kosten van authentieke registraties (Commissie Barten), Advies inzake de financiering van authentieke registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2001

Ducastel, N., Stroomlijning Basisgegevens; een internationale verkenning, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2001

Duivenboden, H.P.M van en A.G.C. Leijser, Verkenning Publieke Organisaties in het Basisbedrijvenregister - het inkleuren van witte vlekken, Cap Gemini Ernst & Young, Utrecht, 2002

Duivenboden, H.P.M. van, J.R. During, H.H. de Vries, N. Wisman, J.C. Frowein, J. van Arkel en L. van Steen i.s.m. D. Schravendeel en U.O. Pijpker, Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement. Bijlage bij Advies Tafel Persoonsnummerbeleid, Amersfoort, 2002

Engelen, P., en G. Miltenburg, Van Brievenbus tot Inbox. Het presteren van de VVW-uitwisseling. Onderzoeksrapport, Projectgroep VVW-uitwisseling, 2002

Heemskerck, P., Gebruikersinbreng. Invloed van gebruikers bij de inrichting en het beheer van authentieke registraties, Handreiking # 4 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Heemskerck, P., M. Rietdijk, K. van der Steen i.s.m. N. Ducastel, C. van Oogen en D. Schravendeel, Meer doen met minder gegevens. Een onderzoek naar een stelsel rond authentieke registraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, 2001

Heij, A.J., D.J. van der Net, A.J. Overbeek en M.W. Sturm, Rapport van een verkenning naar mogelijke toekomst scenario's voor de registratie vennoot, ministerie van Justitie, Den Haag, 2002

Hulsker, W., G. van Bork, J. Gesink, M. Arents, F. van Zutphen en N. Brusse, Kostenbatenanalyse van een stelsel van basisregistraties, ECORYS/NEI, 2002

Kamerstukken II, 1999-2000, 26 387, nr. 7, Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, 2000

Kamerstukken II, 2000-2001, 26 387, nr. 9, Nota De Elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw van de minister van Grote Steden en Integratiebeleid, 2000

Kamerstukken II, 2000-2001, 27 510, nr. 1, Oprichting Stichting ICTU, 2001

Kamerstukken II, 2000-2001, 26 643, nr. 29, Brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over ICT, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 27 859, nr. 1, Kabinetsreactie op het advies van de commissie Modernisering GBA, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 26 643 en 26 387, nr. 31, Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer voor een contourenschets Basisbedrijvenregister, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 28 319, nr. 3, Wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging sociale verzekeringswetten

Kamerstukken II, 2001-2002, 26 387, nr. 11, Brief van de minister van Grote Steden en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Stroomlijning Basisgegevens, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 27 859 en 26387, nr. 2, Verslag van een algemeen overleg over de modernisering van de GBA en de voortgang van Stroomlijning Basisgegevens, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 28 218, nr. 1, Wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 17 050, nr. 234, Brief van de minister van Justitie inzake de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, 2002

Kamerstukken II, 2001-2002, 26 643, nr. 32, Bouwstenennotitie van de ministers van Economische Zaken, voor Grote Steden en Integratiebeleid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001

Kamerstukken II, 2001-2002, 28 000 XI, nr. 60, Brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het geo-informatiebeleid, 2002

Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 21, Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën inzake de kabinetsreactie op het advies Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement, 2002

Kamerstukken II, 2002-2003, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken inzake de start van het programma ICT & Administratieve Lasten 2003 - 2006, 2003

Kamerstukken II, 2002-2003, 26 387, nr. 18, Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Economische Zaken inzake de afronding van het programma Stroomlijning Basisgegevens, 2003

Landelijk Samenwerkingsverband GBKN, GBKN op weg naar Authentieke Registratie? Apeldoorn, 2002

Linde, X. van der, Financiering van de investering, Handreiking # 5 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Linde, X. van der, Financiering van de exploitatie, Handreiking # 6 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Luitjens, S.B., en P.E. Wisse, De klacht van de Keten; een Erasmiaans perspectief op Stroomlijning Basisgegevens, Handomdraai # 4 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Luitjens, S.B., en H. Boom, Vijftig manieren om de boot te missen; ervaringen met weerbaar maken wat weerloos is, Handomdraai # 5 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990, Den Haag, 1990

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Terug naar de toekomst. Over het gebruik van informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector. Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector nr. 3, Den Haag, 1995

M&I Partners, Stroomlijning Basisgegevens, Amersfoort, 1997

Oogen., J.H. van, Verkenning stroomlijning Adresgegevens. Een beschrijving van de rol van het adres in het stelsel van authentieke registraties en de noodzaak om te komen tot een Adresregistratie waarvoor dezelfde regels gelden als die voor authentieke registraties, RAVI, 2001

Overkleef-Verburg, G., De bestuursrechtelijke aspecten van het programma Stroomlijning Basisgegevens, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2001

Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en de Katholieke Universiteit Brabant, Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en de Katholieke Universiteit Brabant, 2001

Pijpker, U.O., Systematiek stroomlijning, Handreiking # 7 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Pous, V. de, Het recht op stroomlijning basisgegevens. Juridisch kader voor authentieke registraties, Handreiking # 10 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Prins, C., E. Schreuders, W. Voermans en A. Zuurmond, m.m.v. S. Nouwt en S. Zouridis, Juridische aspecten van authentieke registraties, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 2001

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Voorstel voor de inrichting van de realisatiefase van het programma Stroomlijning Basisgegevens, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2000

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Convenanten gegevens hergebruik, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2000

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Werkplan 2001, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2001

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Werkplan 2002, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Werkdocument Eisen aan een authentieke registratie, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 19 december 2002

Programma Stroomlijning Basisgegevens, Werken aan een geïnformeerde overheid; eindverslag programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, december 2002

Projectgroep BBR, De som der delen! Basisbedrijvenregister Informatieplan 2005, Den Haag, 2002

Rietdijk, M., Kwaliteitsborging, Handreiking # 2 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Rietdijk, M., en J.J. Verhoef, Adres onbekend Het ontwerp van een Basisregistratie Adressen beproefd. Rapport van de haalbaarheidsstudie over de proefprojecten van een Basisregistratie Adressen, Stichting RAVI netwerk voor GEO-informatie, Amersfoort, 2002

Schoemaker, R., Delen is vermenigvuldigen. Door hergebruik van gegevens zorgen dat twee meer weten dan één, Handomdraai # 2 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Schravendeel, D., Iedere reis begint met de eerste stap; stroomlijning van basisgegevens loont!, Handomdraai # 3 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Schravendeel, D., en S.B. Luitjens, Een intelligente, geen alwetende overheid. Het beleid achter Stroomlijning Basisgegevens, Handreiking #1 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Schravendeel, D., en S.B. Luitjens, 'Een vernieuwde gegevenshuishouding voor de overheid.' Doelstelling, inhoud en werkwijze van het programma Stroomlijning Basisgegevens, in: H.P.M. van Duivenboden en A.M.B. Lips (red.), Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid, Utrecht: Lemma, 2001, pp. 347-362

Schravendeel, D., en J. Takkenberg, Waarop kan ik worden aangesproken? Over aansprakelijkheid voor authentieke registraties, Handreiking # 9 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Schreuders, E., en C. Prins, Met recht gestroomlijnd. Juridische normen voor authentieke gegevens, authentieke registraties en het gebruik van de daarin opgenomen gegevens, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 2002

Steen, K. van der, Catalogus authentieke Registraties, Handreiking # 3 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Steen, K. van der en A. Wentink i.s.m. U.O. Pijpker, Analyse Datamodellen Onderzoek. Een onderzoek naar mogelijke inconsistenties tussen vijf basisregistraties, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Tafel Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement (Commissie Van Thijn), Advies van de Tafel Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement, programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Zuurmond, A., en M. de Vries, Ars creendi - de kunst van het scheppen, Handreiking # 8 van het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens, Den Haag, 2002

Colofon

Stroomopwaarts is de laatste uitgave van het voormalige programmabureau Stroomlijning Basisgegevens. Deze kroniek van het programma werd geredigeerd door dr. H.P.M. van Duivenboden van Cap Gemini Ernst & Young en mr. M. de Vries BA van Citadel Consulting op basis van tekstbijdragen van drs. X. van der Linde, drs. S.B. Luitjens, ir. U.O. Pijpker, R. Schoemaker MBA, drs. D. Schravendeel en mr. J.C.J. Takkenberg, allen medewerker van het programmabureau tot 1 januari 2003.

De vertaling van Stroomopwaarts in het Engels werd verzorgd door Concorde Vertalingen B.V.

Nadere informatie is verkrijgbaar via: www.stroomlijningbasisgegevens.nl

ISBN 90-77227-06-7

Vormgeving: Idiotmedia [BNO], Enschede

Omslag: W.A. van Buuren en Maxima Zorreguieta (ceramisch object: 320 x 320 cm.)

Druk: Smeink, Amsterdam

1e Druk: Mei 2003

Oplage: 1.500 exemplaren