

Basisregistraties: regulering of dienstverlening?

Afscheidsrede

prof. mr. J.W.J. Besemer

23 maart 2011

en

Basisregistraties en privaat hergebruik: voer voor e-business?

Afscheidsrede

prof. dr. J. de Jong

23 maart 2011



Basisregistraties: regulering of dienstverlening?

uitgesproken bij het afscheid
als hoogleraar Geo-informatie infrastructuur,
faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft,
op vrijdag 23 maart 2011, door prof. mr. J.W.J. Besemer

en

Basisregistraties en privaat hergebruik: voer voor e-business?

uitgesproken bij het afscheid
als hoogleraar Onroerendgoedrecht,
faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU Delft,
op vrijdag 23 maart 2011, door prof. dr. J. de Jong

Ontwerp: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaardenen
DTP: Itziar Lasa, OTB
Druk: Drukkerij NIVO, Delfgauw

Copyright by J.W.J. Besemer en J. de Jong, 2011

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the copyrightholder.

ISBN 978-90-812015-0-6

Basisregistraties: regulering of dienstverlening?

Afscheidsrede
prof. mr. J.W.J. Besemer

23 maart 2011

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het College van Bestuur, Collegae hoogleraren en andere leden van de universitaire gemeenschap, zeer gewaardeerde toehoorders. Dames en heren,

Inleiding

Bij mijn oratie, zes jaar geleden,¹ heb ik gesproken over de rol van de rijksoverheid bij de totstandkoming van de geo-informatie infrastructuur. Een van de voorbeelden die ik daarbij gebruikt heb had betrekking op de ontwikkeling van (geo)basisregistraties, toen nog authentieke registraties genoemd. Ik ben bij mijn oratie begonnen met een definitie van het begrip basisregistratie, die ik thans herhaal: "Een authentieke (ik noem het nu verder basisregistratie) registratie is, in de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken: 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, als ook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten.² In iets eenvoudiger taal: het betreft registraties, waarin bepaalde unieke gegevens zijn opgenomen. Die gegevens worden slechts eenmaal ingewonnen en vervolgens verplicht binnen de gehele overheid gebruikt."

Het gaat om registraties van zaken als namen van natuurlijke en niet-natuurlijke personen, adressen, woonplaatsen, inkomen en loon, gebouwen, eigendom van vastgoed, de waarde ervan en kentekens van voertuigen.³

Zulke registraties bestonden toen nog niet; het meest dichtbij kwamen de gemeentelijke basisadministratie en de kadastrale registratie. Het achterliggend idee is heel voor de hand liggend. Zorg er bijvoorbeeld voor dat

¹ J.W.J. Besemer, 2005, Belang, bewustzijn en betrokkenheid, de Rijksoverheid en de Geo-informatie infrastructuur, Apeldoorn/Delft (Kadaster en TU Delft).

² TK 2001/2002, 26387, nr. 11.

³ Zie ook: Basic Registers for Geo-Information, Jaap Besemer, Peter Laarakker, Leen Murre, Ruud ten Kroode & Niels Zuiderveen Borgesius, www.fig.net, proceedings FIG-Congress München 2006.

er van iedereen een authentieke set naam-, adres- en woonplaatsgegevens is, een authentieke perceelidentificatie, een authentieke en geharmoniseerde registratie van rechtspersonen en een authentieke set topografische basisgegevens. Win die maar één keer in, zodat burger en bedrijfsleven niet steeds om dezelfde informatie gevraagd hoeft te worden. Als een overheidsorganisatie deze gegevens voor zijn eigen processen nodig heeft, dient die organisatie ze te halen bij de instelling die ze beheert. Voor een dergelijke instelling geldt vanzelfsprekend een leveringsplicht. De administratieve lastendruk wordt verminderd en de uniformiteit en de kwaliteit van het overheidshandelen worden bevorderd. Voor een overheid die haar eigen dienstverlening serieus neemt, een uitstekende gedachte.

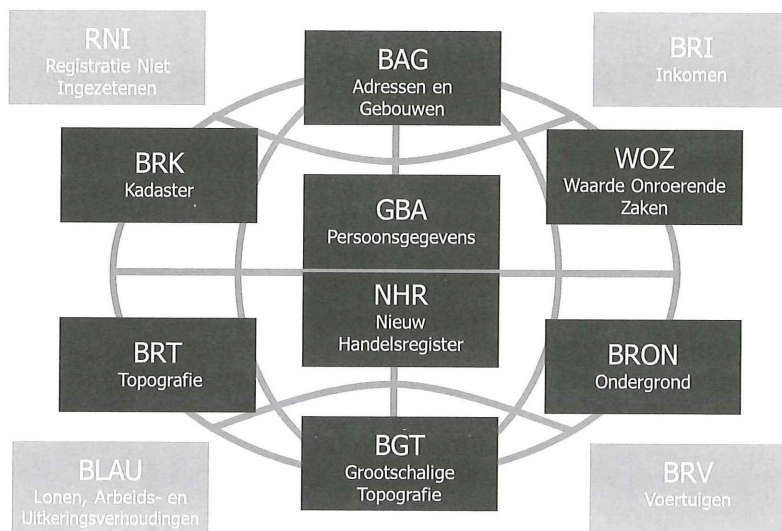
Nu is het overheidsbestuur nogal gesegmenteerd; er zijn veel autonome of zich als zodanig gedragende overheidslichamen. Uniforme definities, zoals van bouwwerk, gebouw of pand, waren er daardoor vaak niet; uitwisselbaarheid van gegevens was ook niet vanzelfsprekend en wettelijk vastgelegde verboden of verplichtingen op dit terrein bestonden er nauwelijks. Er moest nogal wat gebeuren voor dit proces gerealiseerd kon worden. Deels betrof dat informatietechnologische vraagstukken, voor een ander deel vraagstukken van juridische aard, zoals privacyaspecten en leveringsvoorwaarden, vraagstukken van financiële aard, zoals de eventuele tarifiering, vraagstukken van organisatorische en institutionele aard, zoals wie waarvoor verantwoordelijk is. Het zou heel wat tijd kosten om dat allemaal goed te regelen.

Ontwikkelingen 2000-2010

In deze afscheidsrede wil ik nagaan wat in de afgelopen tien jaar op dit terrein is gerealiseerd alsook wat er nog dient te gebeuren wil er sprake zijn van een in het belang van burger, bedrijfsleven en overheid goed werkend stelsel van basisregistraties. Evenals bij mijn oratie zal ik mij daarbij vooral richten op de geo-georiënteerde basisregistraties in samenhang met de basisregistraties natuurlijke en niet-natuurlijke personen (Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en Het Nieuwe Handelsregister), omdat deze laatste twee in mijn optiek de kern van het stelsel vormen.

De basisregistratie natuurlijke personen bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoond heeft. De overheid heeft deze gegevens nodig om bijvoorbeeld een paspoort, identiteitskaart (ID-

Figuur 1 Stelsel van basisregistraties



kaart) of rijbewijs te maken, om te weten wie er mogen stemmen bij verkiezingen en om uitkeringen te verstrekken. Deze registratie is een ombouw en uitbouw van de al jaren bestaande gemeentelijke bevolkingsadministratie. Als basisregistratie bestaat zij sinds 2007.⁴

De basisregistratie niet-natuurlijke personen heeft betrekking op ondernemingen, rechtspersonen als stichtingen en verenigingen alsook publiekrechtelijke rechtspersonen. Deze basisregistratie is geregeld in de Handelsregisterwet, zoals die per 01-01-2008 in werking is getreden.⁵

Er zijn zes, volgens sommigen zeven, geo-georiënteerde basisregistraties, dat wil zeggen basisregistraties die ten minste gedeeltelijk betrekking hebben op geografische informatie. Daarvan zijn de Basisregistraties

⁴ Wet van 2 november 2006 tot wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties, Stb, 2007, 76.

⁵ Wet van 22 maart 2007, houdende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen (Handelsregisterwet 2007), Stb, 2007, 153.

Kadaster, waarvan de kadastrale kaart onderdeel is, Topografie (Nederland 1:10.000), Adressen en Gebouwen de afgelopen jaren bij de wet geregeld.

In het verlengde hiervan wil ook de basisregistratie WOZ noemen, waarvan de kern de waarde van vastgoed betreft, en welke intussen eveneens bij de wet is geregeld.⁶ De Basisregistraties 'Ondergrond (vooral geologisch van aard)' en 'Grootschalige Topografie (Nederland 1:1000/2000)' zijn nog in ontwikkeling.

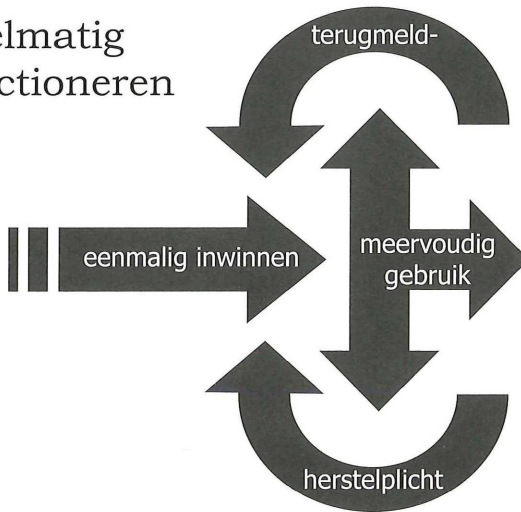
Dit lijkt geen slecht resultaat, zeker niet als U bedenkt dat er zes jaar geleden hoofdzakelijk nog slechts plannen waren. Die plannen voor zeven van de negen genoemde basisregistraties omzetten in inwerking getreden wetgeving verdient een compliment. Het gaat hier om, wat ik zou willen noemen, wetgeving voor de niet zichtbare infrastructuur van Nederland. Voor het ordelijk functioneren van overheid en maatschappij is dat soort wetgeving van groot belang. Tegelijkertijd kan vastgesteld worden dat dit type wetgeving niet mag rekenen op grote politieke interesse, laat staan dat er een grote urgentie aan toegekend wordt.

Bij de constatering dat er sprake is van inwerking getreden wetgeving en dat dit een mooi resultaat is, wil ik het echter niet laten. Achter het idee van de basisregistraties liggen ideeën over de relatie overheid-burger/bedrijf en ook ideeën over het doelmatig functioneren van de overheid. In het stelsel van basisregistraties komt dat onder meer tot uitdrukking in vertrekpunten als 'eenmalig aanleveren/inwinnen, meervoudig gebruik' en terugmeld- en herstelplicht bij mogelijke fouten. Anders gezegd: werkt het ook zoals bedoeld was? Is er sprake van onderlinge samenhang tussen de basisregistraties, waarmee overheid, bedrijf en burger hun voordeel kunnen doen? Is er sprake van alleen maar meer regelgeving of is er ook sprake van een dienstverlenende overheid? In het vervolg van deze rede zal ik dat, toegespitst op de geo-basisregistraties en daarin vooral de werking van 'eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik' en de terugmeld- en herstelplicht, onderzoeken. De basisregis-

⁶ Wet van 5 maart 2007, houdende wijziging van de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en enige andere wetten in verband met de aanwijzing van de kadastrale registratie, de kadastrale kaart en het geografisch bestand als basisregistraties en enkele andere wijzigingen (Wet basisregistraties kadaster en topografie), Stb, 2007, 105; wet van 24 januari 2008, houdende regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen), Stb, 2008, 239 en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet waardering onroerende zaken en enige andere wetten in verband met de invoering van een basisregistratie waarde onroerende zaken, Stb 2008, 269.

Figuur 2 Principe van doelmatig functioneren van de basisregistraties

Doelmatig
functioneren



traties natuurlijke en niet-natuurlijke personen zal ik daar als schakels bij betrekken. Daarnaast wil ik bezien of de recent in werking getreden wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die vooral beoogt de vergunningenregimes in de fysieke leefomgeving, zoals de bouwvergunning, de milieuvergunning en de kapvergunning te stroomlijnen, met het idee van de basisregistraties rekening houdt.⁷

Resultaten anno 2010

Toetsen of de basisregistraties werken zoals beoogd, heeft ten minste twee kanten: een bestuurlijk-juridische en een informatietechnologische. Ik ga het over de eerste hebben met een blik op de tweede.

⁷ Wet van 6 november 2008, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Stb, 2008, 496.

Laat ik eerst eens kijken naar de Kadasterwet. Deze wet is aangevuld met een hoofdstuk over de Basisregistraties Kadaster en Topografie. Daarna schenk ik aandacht aan de Wet basisregistraties adressen en gebouwen. Ten slotte zeg ik iets over de beide geo-basisregistraties die nog in ontwikkeling zijn.

De Basisregistratie Kadaster

De vroegere kadastrale registratie heet nu Basisregistratie Kadaster. Een deel van de op grond van de Kadasterwet geregistreerde gegevens is authentiek verklaard. Die gegevens vallen onder het regime van de basisregistraties als hiervoor geschetst.⁸ Voorbeelden van deze authentieke gegevens zijn: de kadastrale aanduiding, de naam van rechthebbende, de op een perceel drukkende beperkt zakelijke rechten en de kadastrale grootte.⁹ Gaat het bij de gegevens genoemd onder de eerste drie voorbeelden om zeer voor de hand liggende gegevens, het meenemen van de kadastrale grootte is verrassend, omdat het bij dit gegeven helemaal niet hoeft te gaan om de werkelijke grootte en de gebruikswaarde van dit gegeven dus – op z'n zachtst gezegd – aan beperkingen onderhevig is.

Iets dergelijks geldt voor de kadastrale kaart. De afbeelding van de kadastrale grenzen van een perceel opgenomen in de kadastrale kaart is aangewezen als een authentiek gegeven.¹⁰ Dat zou nog wel eens verrassende vragen kunnen oproepen. Wie wil weten waar de kadastrale grenzen van zijn perceel liggen, kan dat bij het Kadaster te weten komen. De grenzen zijn zelfs in het terrein zichtbaar te maken, zij het dat dat wel wat kost. De landmeter van het Kadaster komt langs, echter niet met de kadastrale kaart als brondocument maar met het zogeheten veldwerk. Dat is als het ware de bouwtekening van het perceel. Waar moeten gebruikers van de basisregistratie nu op vertrouwen: de kadastrale kaart (eigenlijk niet meer dan een plaatje) of het veldwerk?

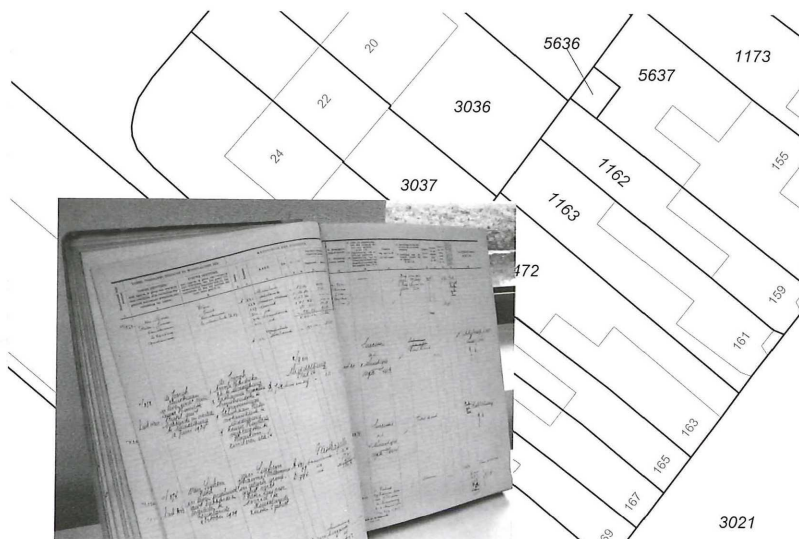
Wat hier speelt, is dat vanuit een bestaande registratie, van oorsprong bestemd voor belastingheffing en vergroting van rechtszekerheid in het private rechtsverkeer, waarbij een in de loop der jaren geleidelijk aan

⁸ Kadasterwet, artikel 7f.

⁹ Kadasterwet, artikel 48.

¹⁰ Kadasterwet, artikel 48, derde lid.

Figuur 3 Van kadastrale registratie naar basisregistratie kadaster



steeds positiever, maar in essentie nog steeds negatief stelsel geldt, een sterk publiekrechtelijke positief georiënteerde registratie is ontwikkeld, die uitgaat van een betrouwbaarheid van de erin opgenomen gegevens, die de veel oudere privaatrechtelijk georiënteerde registratie niet hoefde te of zelfs niet kon bieden.¹¹

Nu moet U niet gaan denken dat de kadastrale registratie onbetrouwbaar is. Integendeel, voor veel erin opgenomen gegevens is de betrouwbaarheid zeer hoog. Voor de kadastrale grootte en de kadastrale grenzen, voorkomend op de kadastrale kaart ligt dat anders. Groottes in de negentiende eeuw, berekend met een meetketting, zijn nu eenmaal niet zo nauwkeurig als met huidige apparatuur opgemeten groottes en de precieze kadastrale grens kan uitstekend gereconstrueerd worden met, zoals

¹¹ Zie ook: Zevenbergen, J.A., H.T. Uitermark & C.H.J. Lemmen, 2009, Cadastral information: more than base data, in: Oosterom, P.J.M. van (Ed.), Core Spatial Data, pp. 63-80, Delft (KNAW/NCG Netherlands Geodetic Commission).

gezegd, het veldwerk. Tot wat voor verrassingen dit in de toekomst gaat leiden, kan ik niet zo gemakkelijk zeggen, maar dat het voor verrassingen gaat zorgen, staat voor mij vast.¹²

Bij de toevoeging aan de Kadasterwet van het hoofdstuk over 'bepalingen omtrent authentieke gegevens en de inhoud en inrichting van registraties', zoals de basisregistratieaanvulling officieel heet, is goed gekeken naar de beleidsuitgangspunten, die voor basisregistraties zijn geformuleerd.¹³ Zo zijn er bepalingen opgenomen over eenmalig inwinnen, zij het negatief geformuleerd, verplicht gebruik door de publieke sector, en is er voorzien in een terugmeld- en herstelplicht bij mogelijke fouten.¹⁴

Veel ervaring met de werking van deze basisregistratie is er nog niet. Het Kadaster heeft mij laten weten dat in 2009 bij 2,5% van de inschrijvingen een klacht van een belanghebbende of een terugmelding heeft plaatsgevonden, waarvan iets meer dan 70% gegrond is verklaard. In 2010 was dit vergelijkbaar.¹⁵ Het merendeel hiervan betreft klachten. Slechts 12,5% van het totaal lijkt terugmeldingen te betreffen. Dat is omgerekend 0,3% van de ingeschreven stukken. De aard ervan is heel divers: van typefouten tot 'verkeerd perceel of verkeerde schuldeiser'. Je zou op basis van deze gegevens kunnen veronderstellen, dat deze terugmeldingsregeling begint te werken.

De Basisregistratie Topografie

Toegevoegd aan de Kadasterwet van 1989 is de Basisregistratie Topografie. Alle daar in opgenomen topografische gegevens zijn aangewezen tot authentiek gegeven. Dat gaat heel ver omdat de aanwijzing indirect, namelijk via verwijzing, ook betrekking heeft op de door het bestuur van het Kadaster vastgestelde catalogus basisregistratie topografie.¹⁶ Het lijkt erop alsof het gehele Top10NL-bestand, de complete topografische kaart 1:10.000, authentiek is verklaard. Je kunt je afvragen of dat geheel in de geest is van de basisregistraties. Authentiek moeten toch alleen de

¹² Zie ook Oostrom-Streep, N. van & H.D. Ploeger, Basisregistratie Kadaster en de notariële vastgoedpraktijk, WPNR 6875 (2011), p. 162-168.

¹³ TK 2002/2003, 26387, no. 18.

¹⁴ Kadasterwet, artikelen 7m-7t.

¹⁵ E-mail Kadaster (G. Leenders) aan mij van 4 en 6 januari 2011.

¹⁶ Kadasterwet, artikel 7f in samenhang met artikel 98a.

Figuur 4 Topkaart als BRT



belangrijkste, door heel veel partijen gebruikte data zijn. Of geldt in dit geval dat het niet goed mogelijk is de topografische data te splitsen in 'in aanmerking komend voor authenticiteit' en andere data. Ik kan me daar aan de ene kant wel iets bij voorstellen.

Aan de andere kant: het bestaande grootschalige topografische bestand, de GBKN, bevat slechts een zeer beperkt aantal soorten data en bij de gebouwenregistratie is in dit opzicht ook met terughoudendheid te werk gegaan. Geheel consistent is het in ieder geval niet. Dat zegt iets over het stelsel van basisregistraties of beter over het ontbreken daarvan. Op mij maakt het de indruk dat er met veel inzet aan de verschillende basisregistraties is gewerkt, maar dat de afstemming ertussen beter kan. Op systeemniveau zou nog eens goed nagedacht moeten worden over bijvoorbeeld de vraag wanneer data authentiek mogen zijn en hoe de ver-

schillende basisregistraties goed op elkaar af te stemmen.¹⁷

De regels op het punt van eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik, terugmelding en herstel bij de Basisregistratie Topografie zijn gelijk aan die van de Basisregistratie Kadaster, met dien verstande dat door bestuursorganen niet alleen meldingen van afwijkingen van het kaartbeeld ten opzichte van de fysieke werkelijkheid op het moment van de reguliere bijhouding kunnen en moeten plaatsvinden, maar ook afwijkingen van later datum gemeld kunnen worden. Beide type meldingen leiden tot een bij de wet voorgeschreven procesgang, die kan leiden tot een wijziging in het bestand.¹⁸

De optelsom van aanwijzingen van veel topografische data tot authentieke data en de regeling van de melding van mogelijke fouten ten opzichte van de fysieke werkelijkheid op welk tijdstip dan ook, moet tot gevolg hebben dat er, zeker in perioden waarin er in de fysieke werkelijkheid vele veranderingen plaatshebben, een stroom van aanpassingsmeldingen naar het Kadaster gaat. De klassieke manier van bijhouden in een vast tijdsritme maakt daarmee op zijn minst gedeeltelijk plaats voor een veel flexibeler bijhouding. Daardoor zou een actueler en betrouwbaarder bestand moeten ontstaan. Daar is op zich niets op tegen. Het moet alleen nog wel gaan werken. Ook in dit geval heb ik informatie ingewonnen bij het Kadaster. In 2009 zijn er voor deze basisregistratie geen terugmeldingen gedaan. Of dit in 2010 anders was, is mij niet bekend. Of bij deze basisregistratie de terugmeldingsregeling begint te werken, is dus niet te zeggen.

De Basisregistraties Adressen en Gebouwen

De Basisregistraties Adressen en Gebouwen omvat formeel twee basisregistraties, die in één wet geregeld zijn,¹⁹ maar die van meet af aan onder terechte aandrang van de gemeenten geheel in elkaars verlengde zijn behandeld. Deze registraties zijn nieuw. De wet in kwestie regelt deze registraties dan ook compleet. Dat kan ook niet anders, er is immers geen

17 Uit de oprichting in 2010 van een Programmaraad Stelsel door de minister van BZK (zie e-overheid. nl) valt af te leiden, dat de rijksoverheid ook van mening is dat aan het stelsel nog wel het een en ander dient te gebeuren.

18 Kadasterwet, artikelen 7m-7t.

19 Wet van 24 januari 2008, houdende regels omtrent de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen), Stb, 2008, 239.

Figuur 5 Adressen en gebouwen in één wet geregeld

- Gardenierslaan 33
Apeldoorn



regeling waarop geleund kan worden. Hoe groot het effect daarvan is, kan gedemonstreerd worden met het gegeven dat in de Basisregistraties Gebouwen en Adressen een uitputtende regeling van in de registraties op te nemen brondocumenten is opgenomen. Tot die brondocumenten behoren ook beslissingen omtrent het verlenen van vergunningen voor bouwen, veranderen of slopen. Alleen al uit zo iets kan afgeleid worden, dat de implementatie van deze registraties diep ingrijpt in de gemeentelijke informatiehuishouding. Daarnaast moet er ook een landelijke voorziening beschikbaar zijn om ook op bovengemeentelijk niveau gemakkelijk over de gegevens te kunnen beschikken. Die voorziening werd opgedragen aan het Kadaster en is inmiddels gereed.

Het heeft alle gemeenten, die de houders van deze registraties zijn, veel inspanning gekost om aan de eisen van deze wet te voldoen. Begin november 2010 had iets meer dan 80% van de gemeenten de zogeheten toelatingsaudit voor aansluiting op de landelijke voorziening doorlopen, maar slechts 164 gemeenten waren toen aangesloten op de landelijke

voorziening. Dat is minder dan 40%.²⁰ In de laatste maanden van 2010 is echter een flinke eindsprint gemaakt. Van alle gemeenten was eind 2010 97% aangesloten.²¹ Slechts vijf gemeenten zouden op 01-01-2011 de landelijke invoering nog ophouden.²²

Naar ik vermoed in relatie met de lastige implementatie bij gemeenten is de wetgever terughoudend geweest in het aanwijzen van authentieke gegevens in de Basisregistraties Adressen en Gebouwen. Wie de wet leest, krijgt bij aanduiding van de authentieke adresgegevens even het gevoel van overdetaillering, maar herlezing leidt al gauw tot de conclusie dat het in wezen alleen gaat om woonplaats, adres (met inbegrip van de postcode) en pandnummer. Bij de basisregistratie gebouwen gaat het om pand, verblijfsobject, standplaats en ligplaats, alle met enige specificaties, waaronder de geometrie. Deze vier begrippen zijn in de wet nader gedefinieerd.²³

De regels over eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik, terugmelding en herstel van mogelijke fouten zijn vrijwel gelijk aan die in de Basisregistraties Kadaster en Topografie.

Hoe deze basisregistraties gaan werken, is nog moeilijker te zeggen dan bij de Basisregistraties Kadaster en Topografie. De bepalingen over eenmalig inwinnen en verplicht gebruik in de publieke sector treden pas medio 2011 in werking.

De twee andere geo-basisregistraties

Op de internetsite van de rijksoverheid²⁴ is te lezen, dat wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om de Basisregistratie Ondergrond te kunnen realiseren. Volgens die site is deze registratie waarschijnlijk eind 2012 gereed.

De voortgang van de ontwikkeling van de Basisregistratie Grootchalige Topografie, de opvolger van de Grootchalige Basiskaart Nederland, wordt bevorderd met het programma BGT. De site gaat uit van realisatie in 2015.

Over de werking van deze twee basisregistraties valt nu dus nog niets

²⁰ www.rijksoverheid.nl onderwerp: basisregistraties.

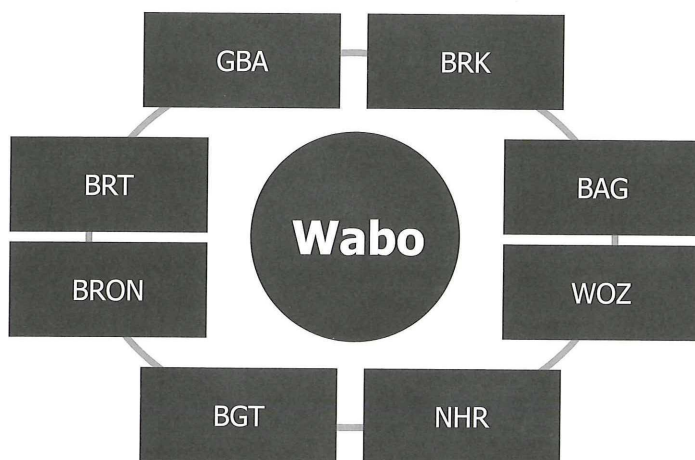
²¹ Terzake, e-nieuwsbrief voor relaties van het Kadaster, januari 2011.

²² De Stentor, Apeldoornse Courant, 7 januari 2011, p. 27.

²³ Wet basisregistraties adressen en gebouwen, artikelen 19-25.

²⁴ www.rijksoverheid.nl onderwerp: basisregistraties.

Figuur 6 Relatie tussen Wabo en basisregistraties



te zeggen.

De werking in de praktijk

Hoe zullen de geo-basisregistraties daadwerkelijk gaan functioneren? Heeft de rijksoverheid vol goede bedoelingen rond het thema e-government een hoop regelgeving gecreëerd, die er vooral toe leidt dat de overheden elkaar van op zich nuttige en betrouwbare informatie voorzien of hebben bedrijfsleven en burger, u en ik dus, er ook nog iets aan?

Een blik op de Wabo

Het toenmalige ministerie van VROM heeft er blijk van gegeven zich te realiseren dat er sprake is, althans behoort te zijn, van relaties tussen de Wabo en de basisregistraties. In december 2009 heeft het ministerie namelijk een handreiking BAG-Wabo uitgegeven.²⁵ Die beoogt gemeenten behulpzaam te zijn bij de uitvoering van hun taken op deze onderwerpen.

²⁵ Handreiking BAG-Wabo, Ministerie van VROM.

De Wabo regelt de zogenaamde omgevingsvergunning.²⁶ Deze is per 01-10-2010 in de plaats gekomen van vele vergunningen, zoals de bouwvergunning, milieuvergunningen, de sloopvergunning, de monumentenvergunning en de kapvergunning. De Wabo vermeldt niet alleen voor welke activiteiten een vergunning, ontheffing of vrijstelling is vereist, maar beschrijft ook het proces van behandeling van een aanvraag. De leidende gedachte bij dit laatste is dat de aanvrager via een loket voor alle aspecten van zijn aanvraag in een keer antwoord krijgt. Het loket bevindt zich in beginsel bij de gemeente. Deze procedure wijkt stevig af van de situatie tot 1 oktober 2010. Toen moest de initiatiefnemer voor een activiteit zelf achter alle vergunningen aan die voor die activiteit vereist waren. Waar een andere overheid bevoegd gezag is, moet de gemeente die overheid erbij betrekken.

Bij iedere aanvraag spelen basisgegevens. Wie is de aanvrager? Om welk gebouw gaat het? Hoe zit het kadastraal? Over welke locatie gaat de aanvraag precies en wat is het adres daarvan? Dit type gegevens is opgenomen in basisregistraties; ze zijn veelal authentiek verklaard, dus bindend voor de overheid. De handleiding schets zowel het perspectief van de gemeente als van de burger. De burger oriënteert zich, in de visie van de handleiding, op de website van de gemeente en volgt daar een link naar www.omgevingsloket.nl.²⁷ Dit lijkt in deze tijd niet onrealistisch, maar – ter geruststelling van de minder digitaal georiënteerden onder ons – u kunt ook nog steeds gewoon naar het gemeentehuis gaan. In het gemeentelijk perspectief is sprake van twee varianten: een minimaal en een maximaal gebruik van het omgevingsloket. Bij de maximale variant verloopt de vergunningsprocedure meer langs digitale weg dan bij de minimale variant. Tijdens het proces maakt de gemeente op diverse momenten gebruik van informatie uit de basisregistraties; in ieder geval worden die registraties en de onderliggende verzamelingen van brondocumenten aan het eind van het proces bijgewerkt.

Het zal de overheid nog veel moeite kosten de automatisering en de organisatie goed te laten verlopen.²⁸

²⁶ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Stb, 2008, 496.

²⁷ Zie www.omgevingsloket.nl.

²⁸ Zie ook Binnenlands Bestuur 05-2011, p. 22.

In een andere folder van toenmalig VROM over dit onderwerp²⁹ wordt samenwerking als leidend beginsel gehanteerd. De paragraaf die daarover gaat eindigt met: “Zo wordt het mogelijk de basisregistraties en de Wabo in te zetten voor een effectieve en efficiënte procesgang, leidend tot een ‘slimme’ overheidsorganisatie.”

Is de overheid echt zo ver? Daar zou een breed opgezet onderzoek naar gedaan kunnen worden. Dat heb ik in dit kader niet gedaan. Ik beperk mij tot kijken hoe de basisregistraties en de Wabo in enkele gemeenten werken om een eerste beeld te kunnen laten zien.

De werking in de praktijk bij een aantal gemeenten

Apeldoorn, Rotterdam, Leiden, Den Haag, Boskoop, Delft, Vorden, Epen, Terschelling, Hooghalen, Elburg. Het zijn plaatsen waar ik het een en ander mee heb. Wie weet hoe alle gemeenten in Nederland heten, zal nu roepen dat deze plaatsen niet allemaal gemeenten zijn. Dat klopt. Bij Vorden kom je, zoekend via het internet, snel uit bij Bronckhorst; bij Epen bij Gulpen-Wittern en bij Hooghalen bij Midden-Drenthe.

De sites van al deze gemeenten bieden veel informatie over de gemeentelijke diensten. Met een verschillend aantal stappen – minimaal drie maximaal negen – kom je al zoekend op het trefwoord ‘bouwen’ uit bij het Omgevingsloket online. De meest voorkomende route is bouwen-bouwvergunning-omgevingsvergunning-Omgevingsloket online.³⁰ Al zoekend werd ik benieuwd of er ook gemeentelijke sites zijn die direct naar het Omgevingsloket online verwijzen. Die zijn er, bijvoorbeeld de site van de gemeente Oldebroek.

Het Omgevingsloket online is een ondersteuningsproduct van de Wabo. Het lijkt een voorbeeld van geslaagde automatisering bij de overheid, in ieder geval in het eindresultaat.

Klikkend op Omgevingsloket online krijgt de zoeker twee mogelijkheden voorgeschoteld. Er is een loket voor particulieren en een loket voor bedrijven. Ik heb – met mijn DigiD – ingelogd bij ‘particulieren’. Je moet al snel opgeven waar het over gaat. Weliswaar ben ik niet van plan om aan

²⁹ Informatie BAG-WOZ, De betekenis van de Wabo voor de WOZ en de BAG, uitgave VROM en Waarderingskamer.

³⁰ Zie de sites van de genoemde gemeenten.

mijn huis in Apeldoorn te gaan verbouwen, maar voor dit voorbeeld heb ik aangegeven dat ik mijn schuur wil slopen, vervangen door een nieuwe en daarvoor ook een eik wil kappen. Ter geruststelling van mijn echtgenote: vlak voor je een aanvraag om een omgevingsvergunning doet, kan je alles nog wissen.

Het traject waar je doorheen gaat, zit behoorlijk logisch en relatief eenvoudig in elkaar. Nadat je globaal hebt aangeduid waar het over gaat, komen er eerst vragen over de aanvrager. De site vraagt persoons- en adresgegevens. Na het invoeren daarvan hoest het systeem andere gegevens vanzelf op. Hier moet een relatie liggen met GBA en de Basisregistratie Adressen.

Vervolgens komen locatiegegevens aan de beurt. Daar moet een koppeling zijn met de Basisregistraties Gebouwen, Grootschalige Topografie en Kadaster. Ik kan niet zien of dat nu al zo is.

Na die fase moet je gaan aangeven wat je in concreto wilt. Dan kan je meteen de vergunningencheck doen: waar heb je wel en waar heb je geen vergunning voor nodig. Ergens in dat traject ben ik met mijn proef gestopt. Ik ben nog wel zover gekomen dat ik mocht vaststellen dat ik had mogen slopen zonder vergunning, voor de nieuwbouw een vergunning moest hebben, terwijl de noodzaak om een kapvergunning te vragen van lokale omstandigheden afhing.

Mijn conclusie uit dit weliswaar onwetenschappelijke, maar zeer informatieve onderzoekje is: de overheid heeft de invoering van de Wabo gepaard laten gaan met de informatisering van het vergunningenproces op een landelijk uniforme wijze. Mijn eerste ervaringen duiden er op, dat de overheid in het vergunningverleningstraject gebruik maakt van in basisregistraties opgeslagen informatie. Er lijkt dus een ontwikkeling gaande naar een op dit terrein dienstverlenende overheid.

Ik plaats er wel een kleine kanttekening bij. Ik heb toevallig bij een aantal gemeenten gezocht waar na een paar tussenstappen een verwijzing naar het Omgevingsloket online plaatsvindt. Er zijn ook andere ervaringen. In Digitaal Bestuur las ik dat het in zeker drie gemeenten niet lukte.³¹

Gaat het werken als bedoeld of niet?

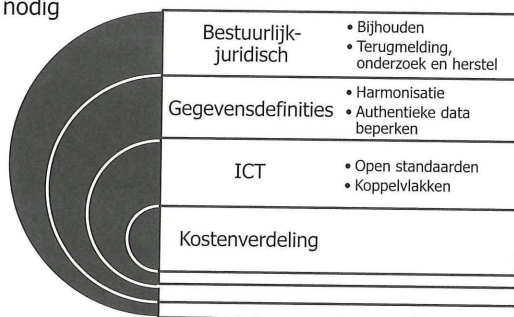
Ondanks die laatste kanttekening overheerst bij mij het gevoel dat de

31 Digitaal Bestuur, november 2010, p. 17, column Martin Hendriksma.

Figuur 7 Minimaal gewenste harmonisatie van het stelsel van basisregistraties

Gaat het werken of niet?

- HARMONISATIE nodig



overheid iets zinnigs aan het tot stand brengen is, waarbij het niet alleen gaat over de uitvoering van de Wabo, maar terecht ook gebruik wordt gemaakt van basisregistraties. Betekent dit dat er sprake is van een werkend stelsel van basisregistraties? Dat beweren zou te kort door de bocht zijn. Wil er echt een werkend stelsel gaan komen, dan zal er sprake moeten zijn van harmonisatie op ten minste bestuurlijk-juridisch terrein, gegevensdefinities, het veld van de ict en de kostenverdeling. Deze vier punten werk ik hieronder kort uit.

Uit bestuurlijk-juridisch oogpunt draait het bij eenmaal gerealiseerde basisregistraties om de bijhouding. Basisregistraties gevormd uit bestaande overheidsregistraties, zoals de Basisregistratie Kadaster en de Basisregistratie Voertuigen (de kentekenregistratie), kennen al lang hun eigen bijhoudingssystematiek in de relatie registratiehouder-belanghebbende. Nadat zo'n registratie tot basisregistratie is verheven, komt daar het regime van melding van mogelijke fouten, onderzoek en zo nodig herstel bij, als hiervoor besproken. Voor in ieder geval vier basisregistraties (Adressen, Gebouwen, Kadaster en Topografie) is dit laatste op dezelfde wijze geregeld. Het verdient mijns inziens sterk aanbeveling bij

alle andere basisregistraties ook dit regime in te voeren. Dat zal een goed gebruik ervan door de diverse overheden sterk bevorderen. Of dit gaat gebeuren weet ik niet; wel weet ik dat er voor de terugmeldingen een centraal digitaal loket in de maak is onder de naam Digimelding.³²

Een tweede punt dat aandacht behoeft zijn de gegevensdefinities. Soms kunnen gegevensdefinities heel eenvoudig zijn. In het geval er slechts één partij bevoegd is om een bepaald gegeven te definiëren, kunnen er in beginsel nooit problemen ontstaan. De gemeente is in Nederland adresgever; niemand anders is daartoe bevoegd. Bij het kadastrale perceel wordt het al iets ingewikkelder. In het verzacht negatieve stelsel dat ons land kent op kadastraal terrein, bepaalt niet het Kadaster, maar bepalen de betrokken partijen waar een rechtsgrens ligt, onder het wakend oog van de rechtelijke macht. Dit ruim 175 jaar oude systeem levert weinig problemen op, niet in de laatste plaats omdat de rechterlijke macht sterk op de kadastrale registratie vertrouwt.

Lastig wordt het als er niet één juridische en/of feitelijke gegevensdefinitie eigenaar is, maar twee of meer. ‘Gebouw’ is in de loop der jaren krachtens de wet voor diverse doeleinden op uiteenlopende wijze gedefinieerd. Voor ‘inkomen’ geldt hetzelfde. Allemaal heel logisch gezien vanuit de specifieke toepassing van deze termen, maar in een stelsel van basisregistraties kom je daar niet mee weg.

Een ander punt hierbij is niet te veel data als authentiek aan te wijzen. Hoe meer authentieke data, hoe lastiger het stelsel te onderhouden is en hoe meer kans op problemen bij de gegevensdefinitie.

Willen basisregistraties als stelsel gaan werken, dan moet er niet alleen per basisregistratie een goed werkende ict-infrastructuur zijn, maar moeten er ook goede verbindingen zijn tussen de verschillende basisregistraties om gegevens te kunnen ophalen en mogelijke fouten te melden. Collega Peter van Oosterom zou in een discussie nu “open standaarden” roepen. Die bevorderen zeker de open verbindingen. Ik voeg er nog aan toe: interoperabiliteit ofwel ‘goed gedefinieerde koppelvlakken’. Een koppelvlak is het geheel van gemeenschappelijke afspraken om de uitwisseling van elektronische berichten tussen twee of meer ketenpartners mogelijk te maken. Ik voeg er ook aan toe: bouw systemen met bewezen techno-

32 www.logius.nl/producten/gegevensuitwisseling/digimelding/.

logie en doe hetzelfde met verbindingen ertussen. Henk Koerten heeft in zijn recente proefschrift³³ aangetoond wat er gebeurt als een opdrachtgever zich door steeds nieuwe technologie laat leiden. Veel gedoe, zo niet heel veel ellende!

Ten slotte is er het aspect van de kostentoerekening. Binnen de overheid heerst het dogma dat eenmaal door de overheid geproduceerde data om niet (tegen verstrekingskosten) beschikbaar moeten zijn binnen de overheid en, als het even kan, ook voor derden. Dit is een politieke keuze. Er is niets op tegen, mits bij de ontwikkeling van een basisregistratie het van meet af aan volstrekt duidelijk is wie de initiële en wie de bijhoudingskosten draagt. Ook in dataland gaat alleen de zon voor niets op.

Conclusies

Na een lange, meer dan tien jaar durende voorbereidingstijd is de wetgever begonnen met de introductie van basisregistraties. Zeker op het terrein van de geo-georiënteerde basisregistraties is daar stevige voortgang in geboekt. Nog twee geo-basisregistraties moeten bij de wet geregeld worden. Dan is op dit terrein van de overheid sprake van realisatie van alle voorgenomen basisregistraties. Wellicht zijn dat er zelfs te veel. Het verdient naar mijn mening aanbeveling de Basisregistraties Topografie en Grootchalige Topografie in elkaar te schuiven tot een schaalloos bestand basistopografie. Er is ook dan nog steeds sprake van een regeling van basisregistraties in afzonderlijke wetten. Daaruit kan een stelsel ontstaan, maar zeker is dat niet. Daarvoor is een sterkere rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vereist en zou ten minste het foutmeldings- en hersteltraject in iedere wet gelijk geregeld moeten zijn. Daarnaast vereist publiek gebruik tegenover privaat gebruik bij een aantal basisregistraties, zeker bij de Basisregistratie Kadaster, nadere aandacht.

Wijs per basisregistratie niet te veel data als authenticiteit aan. Dat maakt de werking van het systeem onnodig ingewikkeld. Bij de Basisregistraties Kadaster en Topografie zou nog eens naar het aantal data gekeken moeten worden.

³³ Henk Koerten, *Taming Technology. The narrative anchor reconciling time, territory and technology in geoinformation infrastructures*, 2011, Amsterdam (IOS Press).

Regel niet alleen een robuuste ict-infrastructuur per basisregistratie – die is er over het algemeen wel –, maar zorg ook voor stevige verbindingen, gebruikmakend van open standaarden en goed gedefinieerde koppelvlakken.

Regel, zoals in het Wabo-loket, een gemakkelijk gebruik door burger en bedrijfsleven. In de vigerende geo-basisregistraties met inbegrip van de verbinding naar de GBA en het vernieuwde Handelsregister lijkt hier goed over te zijn nagedacht.

In afwijking van het gebruikelijke oordeel over ICT bij de overheid klinkt dit allemaal redelijk positief. Toch is de eindstreep – een goed werkend stelsel van onderling samenhangende basisregistraties ten bate van burger, bedrijfsleven en de overheid zelf – nog niet bereikt. Dat vereist nog veel verdere samenwerking tussen vrijwel alle overheden, en verdere investeringen die pas op langere duur hun geld zullen opbrengen, waarbij de baten zeer waarschijnlijk eerder bij andere partijen terecht zullen komen dan bij de primair investerende overheid. Of daar onder het huidige kabinet voldoende aandacht voor zal zijn, spreekt niet vanzelf. Toch zou ook dit kabinet ervoor moeten kiezen.

Behalve regelgever en handhaver behoort de overheid ook dienstverlener te zijn. Of een omgevingsvergunning verleend kan worden, hangt af van de wet. Dat de overheid toeziet op een rechtmatige manier van gebruik van een verleende vergunning of optreedt als ten onrechte zonder vergunning activiteiten ondernomen worden, spreekt rechtsstatelijk gezien voor zich. Dat de overheid burger en bedrijfsleven binnen de grenzen van de wet behulpzaam is bij vergunningaanvragen zou eveneens voor zich moeten spreken. Daar helpt zeker een omgevingsloket bij.

Een goed werkend stelsel van basisregistraties kan daar veel aan toevoegen. Zeker: het in het leven roepen van basisregistraties in een stelsel brengt veel regulering met zich mee, maar sluit een betere dienstverlening aan burger en bedrijfsleven niet uit. Als dit lukt, zullen we er weinig in de pers over lezen. Laat dat dan maar het streven zijn voor de wetgever en de afzonderlijke ministeries.

Ik heb gezegd.

Basisregistraties en privaat hergebruik: voer voor e-business?

Afscheidsrede
prof. dr. J. de Jong

23 maart 2011

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het College van Bestuur, Collegae hoogeraren en andere leden van de universitaire gemeenschap, zeer gewaardeerde toehoorders. Dames en heren,

Vooraf

Ongeveer 20 jaar heb ik aan de TU Delft onderwijs gegeven en onderzoek gedaan in het onroerend-goedrecht. De juristen onder U denken daarbij vooral aan bijvoorbeeld eigendom, erfpacht en de openbare registers. In een technische omgeving als deze krijgt het begrip echter een ruimere betekenis. Het houdt zich ook bezig met de juridische en bestuurlijke aspecten van de bewerking van gegevens gerelateerd aan vastgoed. Daarom kan deze rede gaan over basisregistraties en privaat hergebruik.

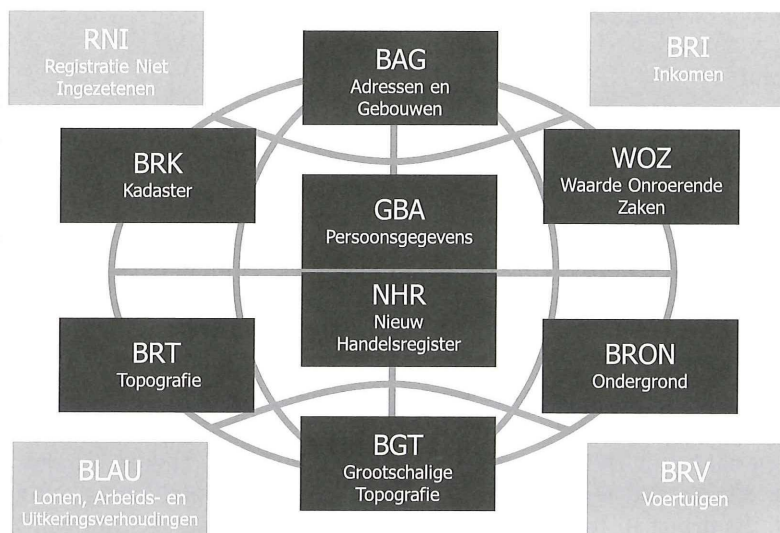
Inleiding

Op 26 januari jl. hebt U een artikel in Het Financieele Dagblad kunnen lezen waarop deze rede betrekking heeft. Het Rijk kondigt daarin aan het convenant met TNT over de postcodegegevens op te zeggen, omdat het Rijk dit bestand tegen kostprijs aan de markt ter beschikking wil stellen. Dit druist in tegen de thans bestaande exclusieve rechten van TNT op de commerciële exploitatie van dit bestand. Want hoewel de postcodes onderdeel zijn van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), mogen de gemeenten de gegevens niet voor commerciële doeleinden aan derden ter beschikking stellen. Deze casus raakt aan het onderwerp van deze korte rede, te weten het belang van het stelsel van basisregistraties voor de private sector: burgers en bedrijven. In figuur 1 is het stelsel van basisregistraties weergegeven.

Zoals U ziet nemen de geo-basisregistraties in het totale stelsel een belangrijke plaats in. Voor de niet-ingewijden: geo-informatie of geo-data zijn gegevens met een locatiegebonden relatie. Zo geven een adres, postcode of coördinaten een bepaalde plek op de aarde aan. Daaraan kunnen andere data worden gekoppeld, zoals een gebouw van bepaalde aard of omvang, maar ook filegegevens op snelwegen.

Het idee om bepaalde geo-data een bijzondere functie te geven is niet nieuw. Reeds in de door de Ravi in 1992 – het jaar van mijn intrede – uitgebrachte Structuurschets Vastgoedinformatie werd voorgesteld om een set identificerende gegevens uit te werken (kernidentificaties genoemd) voor percelen en gebouwen en daaraan gerelateerde natuur-

Figuur 1 Stelsel van basisregistraties



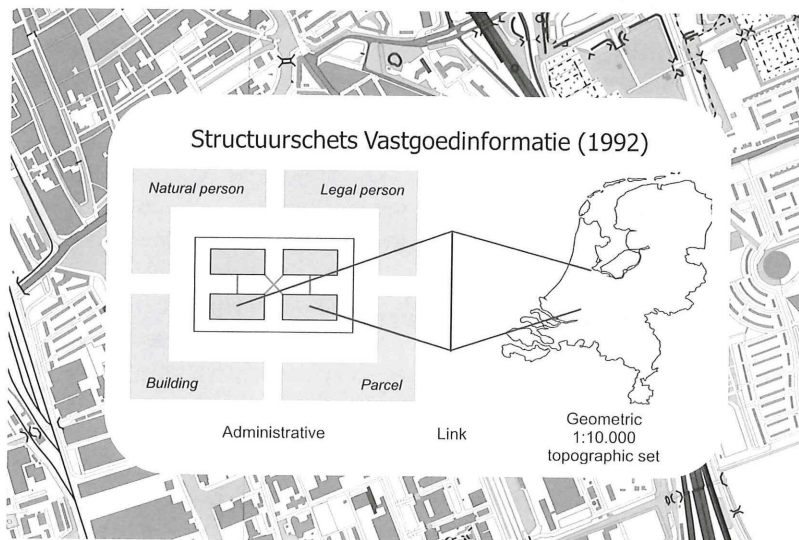
lijke en rechtspersonen, in combinatie met een landsdekkend digitaal kaartbestand van 1:10.000 (zie figuur 2).

Het nut van basisregistraties

De ontwikkeling van basisregistraties werd vooral gemotiveerd vanuit de gewenste eenmalige verstrekking van gegevens door de burger en het meervoudig gebruik daarvan door de overheid. Basisregistraties zouden tevens moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de gegevens en daarmee van de dienstverlening door de overheid en tot een vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het ontwikkelen van een stelsel van basisregistraties diende daarnaast vooral de digitale toegankelijkheid van de overheid verder te brengen.

Basisregistraties hebben een bij wet geregelde functie en zijn gerelateerd aan primaire (werk)processen bij de overheid. Ze hebben vanzelfsprekende onderlinge relaties waardoor hun nut wordt versterkt. De wettelijk geregelde waarborgen voor bijhouding van de juistheid van de gege-

Figuur 2 Combinatievoorstel Structuurschets Vastgoedinformatie

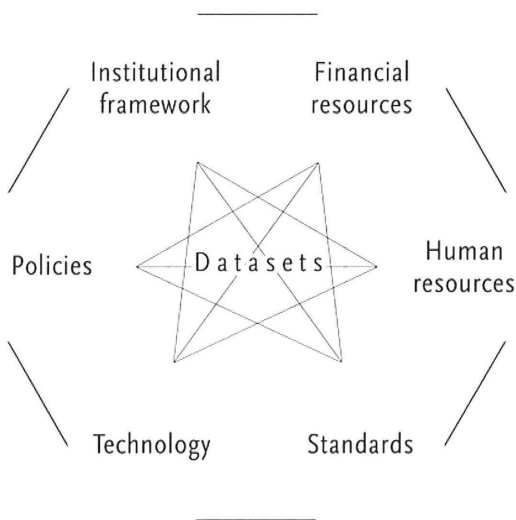


vens draagt aan die functionaliteit verder bij. Basisregistraties fungeren voorts vaak als onderlegger voor thematische registraties: denk aan het nut van de twee topografische bestanden (de BRT en de BGT) voor digitale ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen.

Basisregistraties en het concept van de geo-informatie infrastructuur

Nadat meer dan tien jaar aan de basisregistraties is gewerkt, is een aantal daarvan nu operationeel. Het belang van de basisregistraties voor de private sector moet niet worden onderschat. Basisregistraties vormen de kern van het concept van de (geo-)informatie infrastructuur. Volgens Bastiaan van Loenen ziet een geo-informatie infrastructuur er uit zoals weergegeven in figuur 3.¹

¹ Loenen, Bastiaan van, 2006, Developing geographic information infrastructures, the role of information policies, Delft, p. 41.

Figuur 3 Geo-informatie infrastructuur

Deze structuur, het aantal en de importantie van de datasets, de componenten en hun onderlinge relaties bepalen het succes van de geo-informatie infrastructuur voor de maatschappij. Ook private gebruikers van overheidsdatasets maken in dit concept gebruik van een geo-informatie infrastructuur.

Basisregistraties en private partijen

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de basisregistraties is steeds de gegevensuitwisseling tussen overheden geweest. Iedere basisregistratie heeft zijn eigen wettelijke regeling met omschrijving van doel en gebruik. Wel wordt voorzien in de mogelijkheid van uitbreiding van het gebruik van gegevens door overheden voor andere doeleinden. Ook zijn er regelingen voor private organisaties die publieke taken uitvoeren, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen. Gewone private partijen kunnen slechts

gebruikmaken van gegevens uit basisregistraties indien daarvoor een wettelijke grondslag is.

Basisregistraties worden in beginsel op basis van budgetfinanciering bekostigd, zodat bij gegevensuitwisseling tussen overheden niet hoeft te worden betaald. Voor niet-publieke partijen wordt veelal voorzien in de vaststelling van een zogeheten tarief.

Hoewel niet ontwikkeld voor private partijen bestaat er van die zijde veel belangstelling voor de gegevens uit basisregistraties. Dit blijkt onder andere uit een in 2008 door de koepelorganisatie van het geo-bedrijfsleven – GeoBusiness – gepresenteerd onderzoek, waaruit een grote wens naar verbetering van de toegankelijkheid van registraties bij de overheid voor private partijen naar voren kwam.²

Tot de meest gevraagde datasets behoorden ook toen al de nog in ontwikkeling zijnde basisregistraties. De private sector wil de datasets hergebruiken en daarmee toegevoegdewaardeproducten en -diensten ontwikkelen voor de markt.

Aan dit gewenste hergebruik – het gebruiken van de gegevens door private partijen voor een ander doel, commercieel of niet, dan waarvoor deze door de overheid zijn geproduceerd – ligt dus een economisch drijfveer ten grondslag.

De geo-informatie sector in Nederland is in de afgelopen jaren enorm gegroeid. In totaal had de sector in 2008 een geschatte omzet van € 1,4 miljard, waarvan € 900 miljoen in het geo-bedrijfsleven. De helft van de activiteiten van het geo-bedrijfsleven betreft producten en diensten voor de private sector, de andere helft betreft werkzaamheden voor de overheid. De economische crisis lijkt de sector nauwelijks te hebben geraakt. Op dit moment zijn meer dan honderd bedrijven lid van GeoBusiness.³

Vormen van toegankelijkheid van databestanden

Onder toegankelijkheid begrijp ik hier het kunnen verkrijgen of bevragen van een gegevensbestand van de overheid voor hergebruik door een private partij, onder niet bezwarende voorwaarden. Onder dit laatste is

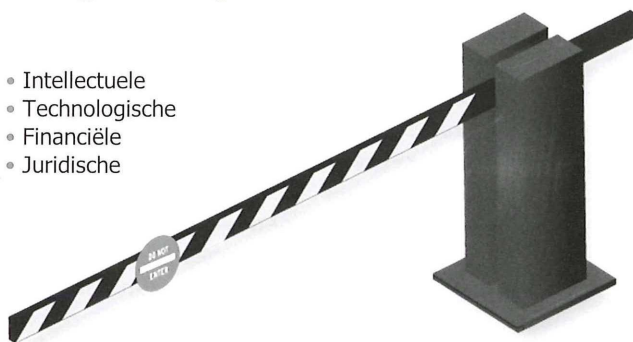
² Bregt, Arnold, e.a., 2009, Geo-sector in kaart, Marktmonitor Nederlandse geo-informatiesector 2008/2009, GeoBusiness Nederland, en Nikee Groot e.a., 2007, Toegankelijkheid publieke geodata vooral gehinderd door juridische barrières, VI Matrix 15 (8), pp. 6-8.

³ Zie www.geobusiness.nl.

Figuur 4 Geodatabestanden vaak alleen te bekijken

Toegankelijkheid

- Intellectuele
- Technologische
- Financiële
- Juridische



begrepen de verkrijging op basis van een redelijke prijs die uitnodigt tot toegevoegdewaardeactiviteiten en die niet wordt belemmerd door licenties en leveringsvoorwaarden. Aan toegankelijkheid kan ook worden voldaan door middel van querytools, met behulp waarvan selecties of uitkomsten kunnen worden verkregen, bijvoorbeeld ja/nee-uitkomsten en de gemiddelde WOZ-waarde van woningen in de Krimpenerwaard. De resultaten zijn veelal op twee manieren beschikbaar: alleen bekijken van data (viewen) en het downloaden van data. Viewen is vaak gratis, voor het downloaden en gebruiken van een bestand moet vaak worden betaald (zie figuur 4).

Kernvraag van deze rede

In het eindrapport van het Bsik/RGI-project 'Geodata: van verstrekking naar toegang', waaraan ik samen met anderen van 2004 tot 2008 heb gewerkt, wordt gesteld dat ondanks alle inspanningen om de toegankelijkheid van geo-data in het algemeen te verbeteren, op het terrein van de

basisregistraties nog weinig voortgang is geboekt.⁴

Kernvraag van deze rede is daarom of voor private partijen in de afgelopen jaren de toegankelijkheid van basisregistraties – met het oog op hergebruik van gegevens voor al of niet commerciële doeleinden – verbeterd is. Met het oog op de beantwoording van deze vraag wil ik allereerst een drietal in dit verband relevante algemene beleidsthema's tegen het licht houden: de invloed van Europa, de verhouding markt-overheid en privacybescherming versus toegankelijkheid.

De invloed van Europese richtlijnen op het terrein van overheidsinformatie, in het bijzonder de Europese richtlijn Hergebruik overheidsinformatie (PSI-richtlijn 2003).

Deze richtlijn wil het hergebruik van openbare overheidsinformatie voor commerciële en niet commerciële doeleinden bevorderen, door aan overheden de verplichting op te leggen deze op laagdrempelige voorwaarden en zoveel mogelijk digitaal te ontsluiten. Het bevorderen van de e-business en daarmee de economische groei vormt hiervan de achtergrond.⁵

De richtlijn ligt in het verlengde van de Nota Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie (2000) van Minister van Boxtel en is in Nederland geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). De invloed van de richtlijn is groot maar tegelijkertijd wordt in de praktijk de invloed beperkt doordat al of niet terecht een beroep op rechten van intellectueel eigendom wordt gedaan.⁶ Elke basisregistratie heeft voorts een eigen openbaarheid- en hergebruikregeling. Met betrekking tot de te betalen vergoeding is weliswaar het uitgangspunt van beleid dat maximaal de verstrekingskosten in rekening mogen worden gebracht (free-access regime), maar dit wordt in de richtlijn niet opgelegd: een cost-recovery regime wordt eveneens toegestaan. Bij een dergelijk regime worden alle kosten van ontstaan, bewerking en gebruik van gegevens –

⁴ Jong, J. de & F.M. Welle Donker, 2008, Uitzicht op toegang van Geodata. Nu nog de basisregistraties!, Geo-Info 5 (7-8), pp. 272-277.

⁵ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

⁶ Loenen, Bastiaan van, 2009, Hergebruikregeling WOB overbodig?, Nederlands Juristenblad, 84 (41), pp. 2689-2690.

eventueel vermeerderd met een winstonslag – geheel of gedeeltelijk verhaald op afnemers. Een aangekondigde wijziging van de WOB op dit punt is nog steeds niet verschenen. Inmiddels is op 30 mei jl. wel een brief verschenen van minister Donner aan de Tweede Kamer waarin wordt aangekondigd dat hergebruik van overheidsdata en open data verder zal worden bevorderd.⁷ In een mededeling van de EC betreffende de evaluatie van de richtlijn (2009) wordt een wijziging van de richtlijn voor 2012 voorzien en blijkt uit de aangekondigde onderwerpen dat de richtlijn waarschijnlijk zal worden aangescherpt.⁸

Technologische toegankelijkheid, zodanig dat allerlei databestanden gemakkelijk vindbaar, toegankelijk en uitwisselbaar zijn, wordt geregeld in de INSPIRE-richtlijn uit 2007 inzake oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie.

De ontwikkeling en het gebruik van datasets door de overheid en de verhouding markt-overheid

Dit is een uitermate lastig dossier, dat draait om het voorkomen van oneerlijke concurrentie en het creëren van een gelijk speelveld voor overheden en private bedrijven, wanneer zij een markt betreden. Vraagstukken als (ongeoorloofde) staatssteun, de mate van zelfstandigheid waarin overheden hun eigen publieke taak mogen definiëren en de resultaten daaruit mogen gebruiken om economische activiteiten te ondernemen, behoren tot dit beleidsthema.⁹ Nadat de Commissie-Cohen daarvoor in 1995 een beleidskader had gecreëerd, heeft het jaren geduurd voordat een zekere consensus kon worden bereikt over een wettelijke regeling betreffende de relatie markt-overheid als onderdeel van de Mededingingswet.

Op 22 maart 2011 werd in de Eerste Kamer gedebatteerd over een wettelijke regeling die vier gedragsregels bevat waaraan overheden die economische activiteiten ontplooiën in de toekomst moeten voldoen. Het gaat om:

⁷ TK, 2010-2011, 32 802, nr. 2.

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, etc. Hergebruik van overheidsinformatie – evaluatie van de richtlijn 2003/98/EG.

⁹ Loenen, Bastiaan van, e.a., 2009, Markt en overheid:: hoe zit het nu eigenlijk?, VI Matrix, 17 (5), pp. 6-8.

- a) de verplichting voor overheden integrale kosten van een product in rekening te moeten brengen;
- b) een verbod tot het bevoordelen van de eigen overheidsorganisatie;
- c) een verbod tot exclusief gegevensgebruik;
- d) een verbod op functiemenging.

Het wetsvoorstel dat inmiddels door de Eerste Kamer is aangenomen moet leiden tot een wijziging van de Mededingingswet. Het is vooral van belang voor decentrale overheden maar ook voor het geo-informatie werkveld. De uitgangspunten zullen ook marktactiviteiten van organisaties als het Kadaster insnoeren.¹⁰

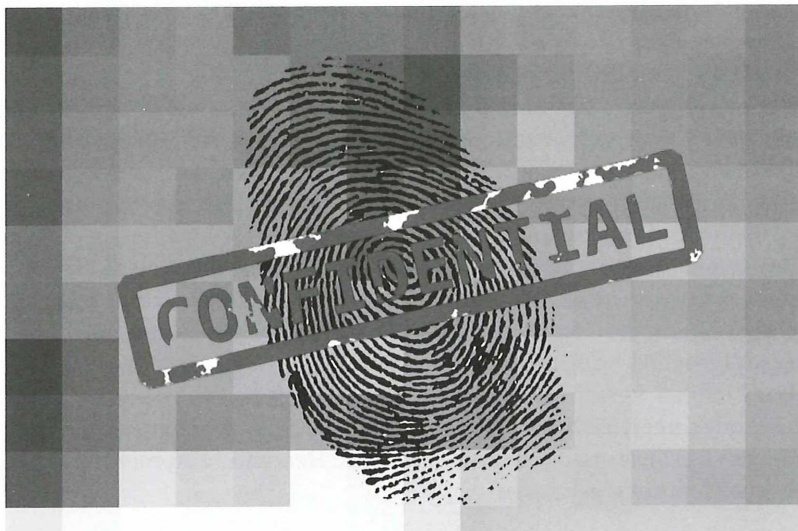
Het beleidsthema markt-overheid heeft momenteel ook een ongewenst neveneffect. Het heeft bewerkstelligd dat ondanks het voornemen van Rijkswaterstaat het Nationaal Wegenbestand (NWB) – een zeer gewild bestand geschikt voor navigatietoepassingen – nog steeds niet voor hergebruik tegen verstrekkingskosten is vrijgegeven. Kaartenmaker Falkplan-Andes heeft zich met een beroep op oneerlijke concurrentie van de zijde van Rijkswaterstaat daartegen verzet. Hetzelfde zou met het postcodebestand kunnen gebeuren.

Bescherming van de privacy als argument om toegankelijkheid van datasets te beperken

Bij de totstandkoming van de basisregistraties is de vrees voor aantasting van de privacy van belanghebbenden een terugkerend thema. Bij geo-data speelt echter niet zozeer de privacygevoeligheid van de gegevens zelf, als wel de verandering die gegevens in dit opzicht kunnen ondergaan bij bewerking door een afnemer. Die afnemer dient dan echter – ingevolge het algemene wettelijke kader van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) – zelf te zorgen voor de bescherming van deze data tegen onrechtmatig gebruik. De vooruitgang van de techniek biedt behalve bedreigingen gelukkig ook in toenemende mate oplossingen voor dreigende privacyproblemen. Zo kunnen querytools databases met persoonsgegevens bevragen voor selecties, zonder dat deze gegevens zelf worden geëxtraheerd. Een (deel)oplossing kan worden gevonden in de toepassing van speciale autorisatie- of certificeringprocedures voor afnemers

¹⁰ Zie de diverse parlementaire stukken van dit wetsvoorstel onder nr. 31 354.

Figuur 5 Privacybescherming versus toegankelijkheid



van data respectievelijk webservices uit registraties met privacygevoelige data. Het is spijtig dat het College Persoonsgegevens hierin kennelijk geen actieve rol wil spelen (zie figuur 5).

Totstandkoming geo-informatie infrastructuur Nederland

Van belang bij dit alles is dat het verantwoordelijke ministerie van VROM (thans ministerie van Infrastructuur en Milieu) zich zeer heeft ingespannen om een basisinfrastructuur (geo-informatie infrastructuur) voor het gebruik van geo-informatie van de grond te krijgen. In 2006 werd daartoe het zogenoemde GI-beraad opgericht, dat binnen de overheidssector tot verbetering van de coördinatie op het terrein van geo-informatie moet komen. Dit werd gevolgd door de oprichting van Geonovum, een werkor-
ganisatie die als taak kreeg een visie en strategie te ontwikkelen voor een

ationale basisvoorziening geo-informatie, GIDEON genoemd,¹¹ om vervolgens gedurende de periode 2008 tot en met 2011 deze visie en strategie met de betrokken partijen te implementeren. De verdere ontwikkeling van de basisregistraties en de inbedding daarvan in de e-dienstverlening van de overheid is prominent aanwezig in het beleidsstuk. Ook besteedt het veel aandacht aan de toegankelijkheid en interoperabiliteit van geo-data bij de overheid en het wegnemen van obstakels voor waardecreatie door het bedrijfsleven. Eind 2010 is een Programmaraad Basisregistraties ingesteld die overheidsbreed een gemeenschappelijk beeld van het stelsel van basisregistraties moet ontwikkelen en uitvoeren.

Gelet op al deze inspanningen is nu de vraag aan de orde hoe toegankelijk basisregistraties eigenlijk zijn. Om hierin inzicht te krijgen heb ik enkele geo-basisregistraties en de Basisregistratie van Persoonsgegevens aan een (beperkt) onderzoek onderworpen. Hierbij heb ik de wettelijke regeling bekeken en geprobeerd achter de feitelijke toegankelijkheid te komen.

Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is per 1 juli 2011 volledig in werking gegaan. De BAG is per gemeente georganiseerd, maar via een voorziening – gelokaliseerd bij het Kadaster – zijn de gemeentelijke gegevens ook landelijk te verkrijgen. De gegevens zijn in principe openbaar, zowel bij de gemeente als de bij de landelijke voorziening. In de parlementaire geschiedenis is stilgestaan bij de vraag of in de BAG sprake is van persoonsgegevens die onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens zouden moeten vallen. De minister van VROM concludeerde dat dit niet het geval is, aangezien de gegevens als zodanig niet herleidbaar zijn tot personen.¹² Door het openbare karakter van de registraties kunnen private organisaties en particulieren gegevens verkrijgen en staat in beginsel commercieel gebruik daarvan open. De wet voorziet in de mogelijkheid van het vaststellen van tarieven voor het verlenen van inzage of het verkrijgen van gegevens door niet-overheden, voor zowel

¹¹ GIDEON-Basisvoorziening geo-informatie Nederland, Visie en implementatiestrategie (2008-2011) VROM (GI-beraad), 2007.

¹² TK 2006-2007, 30 968, nr. 6, p. 8.

commercieel als niet commercieel gebruik. In de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet golden er speciale aanbiedingen. Tot 1 juli 2011 was het gebruik van de gegevens uit de BAG via een viewer gratis en kon het hele bestand van Nederland voor € 150 worden gedownload.

Basisregistratie Kadaster (BRK)

De gegevens bij het Kadaster uit de Kadastrale registratie, de Kadastrale kaart en andere daarmee samenhangende topografische gegevens zijn, behoudens enkele beperkingen vanuit overwegingen van privacy bescherming, reeds openbaar. De komst van de basisregistraties heeft helaas nog niet geleid tot een verbetering van de toegankelijkheid. Kadaster-on-line richt zich vooral op de individuele transacties. Voor het zelf maken van selecties, bijvoorbeeld via webservices, is de kadastrale database (nog) niet geschikt. Wel biedt het Kadaster allerlei standaardselecties en op maat gesneden producten aan. Bij transacties met derden mogen de kadastrale en topografische gegevens die in producten zijn verwerkt, niet separaat geselecteerd worden.

Bij inzage of verkrijging van gegevens dient een vergoeding te worden betaald. In principe geldt voor de Kadastrale gegevens en producten nog het cost-recovery beginsel. Budgetfinanciering is wel het toekomstperspectief.

Het Kadaster wordt door private partijen als een machtige speler op het GI-werkveld gezien. Dit vindt onder andere zijn oorzaak in het feit dat deze publieke instelling zich de afgelopen jaren als een spin in een web heeft genesteld, door eerst in 2004 de Topografische Dienst over te nemen en vervolgens de landelijke voorzieningen van verwante gegevens aan zich te binden; denk aan gegevens ten behoeve van de BAG, het Klic, de gegevens betreffende publiekrechtelijke beperkingen, mogelijk ook die ter zake de WOZ. Het gevaar dreigt dat het Kadaster deze datasets gaat combineren met eigen gegevens, aldus wordt gezegd. Wettelijk gezien is deze vrees echter niet terecht, maar de ontwikkeling en het op de markt zetten van het Woningrapport, waarbij kadastrale gegevens worden gecombineerd met gegevens uit diverse bronnen, zonder dat aan wettelijke voorschriften is voldaan, stelt op dit punt echter niet gerust.¹³

De basisregistraties topografie

¹³ Zie noot 9.

Figuur 6 Topkaart als BRT



De aanwijzing van de Topografische kaart 1:10.000 tot afzonderlijke Basisregistratie Topografie (BRT) is nieuw. Het landsdekkende Top10NL-bestand is een veel gebruikt digitaal objectgericht basisbestand voor ruimtelijke plannen. Niettemin is er kritiek op de actualiteit ervan. De inrichting en beheerkosten van het bestand worden door de overheid gedekt (budgetfinanciering) maar overheden moeten bij afname van gegevens nog wel verstrekingskosten betalen. Aan private partijen worden eveneens verstrekingskosten in rekening gebracht. Het tarief bedraagt € 1,50 per km² per jaar met abonnement. Het verkrijgen van gehele bestand voor Nederland met abonnement kost volgens de catalogus € 42.500 per jaar; te veel voor een zzp-er die een applicatie erop zou willen maken. Naar verluidt wordt in samenwerking met een bedrijf gewerkt aan een webservice ter bevraging van de Top10NL.

De Top10NL moet in samenhang worden gezien met de Basisregistratie Grootschalige Topografie, de opvolger van de GBKN, in het jasje van de basisregistratie die nog in ontwikkeling is. Een strategie in de richting

van samenvoeging van beide topografische bestanden tot een schaalloos gegevensbestand topografie komt steeds dichterbij (zie figuur 6).

Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ)

In de Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken zijn waardegegevens met bijbehorende kenmerken opgenomen. Het waardegegeven is een authentiek gegeven. In combinatie met de bestanden van de BAG is de Basisregistratie WOZ een zeer gewild bestand. Helaas is de Basisregistratie WOZ vanwege zijn fiscale oorsprong en functie een niet-openbare registratie. Blijkens de parlementaire geschiedenis is een poging dit te veranderen mislukt. Alleen overheden hebben toegang tot de registratie. Dataland, een samenwerkingsverband van gemeenten, heeft daarvoor een speciaal WOZ-portaal. Slechts in uitzonderingsgevallen hebben private partijen toegang tot de WOZ-gegevens. Met het oog op de bestrijding van vastgoedfraude behoren sinds 2010 hiertoe onder andere notarissen, verzekeraars en aanbieders van hypothecair krediet.

Ziet de wettelijke regeling er zeer gesloten uit, de praktijk heeft er toch iets op gevonden. Via het WOZ-portaal van Dataland wordt een webservice aangeboden, die het mogelijk maakt gemiddelde WOZ-waarden voor bepaalde gebieden en objecten te genereren en te verstrekken, met een minimum van 5 objecten per 6-positie postcodecoördinaat.¹⁴

Basisregistratie Personen (GBA)

De basisregistratie van persoonsgegevens is eigenlijk de belangrijkste van alle. De komst van het concept van de basisregistratie heeft mede aanleiding gegeven de Gemeentelijke Basisadministratie van Persoonsgegevens (GBA) verder te moderniseren.¹⁵ In de GBA worden authentieke persoonsgegevens, zoals naam, geboorte, adres en burgerlijke staat geregistreerd, maar de kwaliteit van de gegevens laat vaak te wensen over. Sinds kort echter zijn de GBA en de BAG aan elkaar gekoppeld en gebruikt de GBA de adresgegevens afkomstig van de BAG. Net als de BAG is de GBA in principe gemeentelijk georganiseerd, maar is een agentschap van het

¹⁴ www.wozportaal.info.

¹⁵ Zie Wet van 2/11/2006 tot wijziging van de Wet GBA in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties, en TK 2010-2011, 27859, nr. 39 over de modernisering van de GBA. Mijnheer de Rector

ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het beheer van de landelijke voorziening, die in het kader van de modernisering een grotere rol krijgt en ook landelijk gegevens gaat verstrekken. Omdat de opgenomen gegevens als persoonsgegevens moeten worden gekwalificeerd, is het gebruik daarvan met veel technische, organisatorische en juridische maatregelen omgeven. De verstrekking van gegevens is in het algemeen beperkt tot overheden. Slechts in uitzonderingsgevallen hebben derden (beperkt) toegang tot de gegevens, zoals pensioenfondsen en kredietinstellingen of andere instellingen van maatschappelijke dienstverlening. Niettemin wordt de Basisregistratie Personen als zeer gewild ervaren.

Conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies kunnen we hier nu uit opmaken en wat zijn de aanbevelingen?

1. Hoewel het beeld varieert is er de afgelopen 3 à 4 jaar toch veel bereikt met betrekking tot de totstandkoming en toegankelijkheid van de geo-basisregistraties.
2. Het uitgangspunt van beleid van de Nota van Boxtel en de PSI-richtlijn ten aanzien van de vrije beschikbaarheid van data bij de overheid moet voor de gegevens van basisregistraties meer consequent worden doorgezet en uitgedragen.
3. De speciale wettelijke regelingen met betrekking tot elke basisregistratie moeten opnieuw bezien worden op de bevordering van het hergebruik van data en het wegnemen van belemmeringen. De verschillende regelingen van openbaarheid en hergebruik moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en waar mogelijk worden geüniformeerd. De Programmaraad heeft hierin een belangrijke taak.
4. De overheid dient de basisregistraties geschikt te maken voor verschillende vormen van webservices. Problemen met betrekking tot de integriteit van databestanden en van bescherming van data tegen ongeoorloofd gebruik kunnen grotendeels worden opgelost met autorisatie en certificeringprocedures. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld de databestanden van de Basisregistratie WOZ en die van de Basisregistratie Personen toch beschikbaar komen voor hergebruik. Bij het geschikt maken van basisregistraties voor webservices dient het bedrijfsleven te worden betrokken.
5. Het onderscheid tussen de individuele burger (consument) en het

bedrijfsleven kan met betrekking tot de beschikbaarheid van data leiden tot verschillende modaliteiten van toegang en hergebruik.

6. Het wetsvoorstel inzake de verhouding markt-overheid dient zo spoedig mogelijk in werking te treden, zodat overheden met het voor hergebruik vrijgeven van databestanden opgebouwd in het kader van een publieke taak, niet meer in concurrentie treden met het private bedrijfsleven.
7. Het Kadaster dient vanwege zijn bijzondere positie in het stelsel aanjager van het hergebruik van gegevens uit basisregistraties te worden en zijn aarzelende houding ter zake te verlaten. Het dient daarvoor in overleg met het geo-bedrijfsleven en de Programmaraad een visie en plan van aanpak te ontwikkelen.
8. De geo-informatie infrastructuur (GII) kan worden vergeleken met de transportinfrastructuur van wegen, spoorwegen en vliegvelden die – hoewel eigendom van de overheid – ook binnen bepaalde spelregels vrij ter beschikking staan voor gebruik door bedrijfsleven en burgers.
9. De basisregistraties vormen voer voor e-business en dragen aldus bij aan een innovatief Nederland.

Ik heb gezegd.
