

Aan

Stelseloverleg

Cc

Expertgroep Stelselstandaarden (ESS) / Stelselcatalogus Beheerdersoverleg (SCBO)

Betreft

Issue 132: Juridische review Stelselcatalogus

Van

RENOIR / Logius

Bijlagen

Review documentatie

Auteur

Mariette Lokin / Mariska Woudenberg

Telefoonnummer

070-8896355 / 070-8887614

Datum

25 januari 2011

Advies issue 132

1. Inleiding

De Stelselcatalogus (SC) is een online catalogus die de structuur van het stelsel van basisregistraties en de definities van soorten objecten, gegevens en berichten beschrijft. Gebruikers van gegevens uit de basisregistratie(s) hebben de informatie uit de Stelselcatalogus nodig om die gegevens in te passen in hun eigen werkprocessen.

Deze informatie is echter ook waardevol en van groot belang voor degenen die beleid of wetgeving ontwerpen. Om e-overheidsdoelstellingen op het gebied van eenmalige gegevensaanlevering en hergebruik te kunnen realiseren, is immers nodig dat in (nieuwe) wetgeving zoveel mogelijk wordt aangesloten op begrippen uit het stelsel van basisregistraties. In dit licht zal in de loop van 2011 in de Aanwijzingen voor de regelgeving een bepaling worden opgenomen die het zoveel mogelijk aansluiten op begrippen in de basisregistraties voorschrijft, met verwijzing naar de Stelselcatalogus als bron voor deze begrippen.¹

De Stelselcatalogus is echter op dit moment nog niet op alle punten geschikt om als bron te fungeren voor begrippen en gegevens in het stelsel:

1. Definities van gegevens of objecten wijken soms af van wettelijke definities.
2. Verwijzing naar de authentieke bron in wetgeving bij gegevens en objecten ontbreekt.
3. De userinterface (tool) is met name ingericht voor gebruik door afnemers in het stelsel (in het algemeen uitvoerders, de focus is primair een informatiekundige), en nog niet afgestemd op gebruik door beleidsmakers en wetgevings- en uitvoeringsjuristen.

Deze punten zijn – mede naar aanleiding van een bij RENOIR ingediend issue over punt 1 – opgepakt in een juridische review van de Stelselcatalogus. De doelen van deze review waren:

1. Aanbevelingen doen voor verdere verbetering en borging van de consistentie en juridische validiteit van begrippen in de Stelselcatalogus.
2. Aanbevelingen doen voor verbetering van de gebruiksmogelijkheden van de Stelselcatalogus voor beleid en wetgeving.

2. Werkwijze

De review is uitgevoerd door een werkgroep bestaande uit uitvoerings- en wetgevingsjuristen van BZK/BPR, I&M (voorheen VROM) en EL&I/KvK (perspectief registratiehouders) en Belastingdienst

¹ Dat een dergelijke bepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving zou worden opgenomen is overigens al in 2001, in het kader van het programma Stroomlijning basisgegevens, aan de Tweede Kamer aangekondigd.



(gebruikersperspectief), Logius (beheerder) en Justitie (programma Legis).²

De review is gericht op de GBA, BAG en NHR, omdat deze de belangrijkste gegevensset vormen in het stelsel (meeste relaties naar de andere basisregistraties). De analyse is voorts beperkt tot objectniveau. Attributen zijn vooralsnog buiten beschouwing gelaten, zij het dat waar nodig voor de analyse de bij het object behorende attributen wel zijn geraadpleegd.

De werkgroepleden hebben de objectdefinities uit de drie genoemde registraties en de daarbij opgenomen toelichting geanalyseerd. Daarbij is met name gekeken naar overeenstemming met de wettelijke omschrijving van de begrippen, de onderlinge consistentie van begrippen in de verschillende catalogi (mede in het licht van de wettelijke definities ervan) en de helderheid van de toelichting. Deze bevindingen zijn besproken in de werkgroep en in de werkgroep Juridica stelsel. Hieruit zijn de volgende conclusies en wensen voor aanpassing inhoud en functionaliteit van de Stelselcatalogus voortgekomen, die tevens zijn afgestemd in de Expertgroep Stelselstandaarden.

3. Conclusies & wensen voor aanpassing SC

a. Conclusies

- De omschrijvingen van de objecten stemmen grotendeels overeen met de wettelijke definities. Waar is afgeweken is dat met name gedaan omwille van de leesbaarheid; tot strijdigheid met wettelijke definities leidt dit niet.
- De toelichtingen bij de definities bevatten vaak alleen een parafrasering van de omschrijving van het object en voegen weinig of geen informatie toe (bijvoorbeeld over het feit dat onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde wetten zo'n definitie ook anders wordt geformuleerd of gebruikt).
- De toelichtingen zijn verschillend van aard, afhankelijk van welke catalogus men raadpleegt.
- Er is niet of niet op eenduidige wijze aangegeven of sprake is van een authentiek gegeven: bij attributen wordt vermeld of het geven al dan niet authentiek is, bij objecten alleen de datum vanaf wanneer een gegeven authentiek is. In beide gevallen ontbreekt informatie over de herkomst van de authenticiteit, in de vorm van een verwijzing naar de wettelijke grondslag.
- In een aantal gevallen (mn. in GBA en NHR) worden wettelijk gedefinieerde begrippen als attributen onder een niet wettelijk gedefinieerd object 'gehangen' dat dan als 'paraplu' dient (bv. nationaliteit, gezagsverhouding, (natuurlijk) persoon). Deze paraplu-begrippen zijn niet altijd eenduidig omschreven in de verschillende catalogi.
- Voor gebruikers is niet altijd helder wat de relaties tussen begrippen in de verschillende catalogi zijn, bijvoorbeeld hoe het adresgegeven uit de BAG (dat overigens niet als object 'adres' is opgenomen in die catalogus) zich verhoudt tot het adresgegeven uit de GBA (waar het altijd gerelateerd is aan een (natuurlijk) persoon). Met het oog op het terugmelden van kennelijke onjuistheden naar de juiste registratiehouder is dit van belang.
- Er is een catalogus met 'algemene specificaties', waarvan de status en de relatie tot andere catalogi niet duidelijk is. De toelichting bij dit onderdeel van de Stelselcatalogus geeft aan dat een verband bestaat met de 'semantische kern'. Deze catalogus bevat echter enerzijds een aantal algemene begrippen waarvan de relevantie voor het stelsel niet direct duidelijk is. Anderzijds bevat deze begrippen die blijkens de verwijzingen maar in één catalogus voorkomen en dus juist geen 'algemene specificatie' lijken.

b. Wensen met betrekking tot de inhoud

1. Het is wenselijk de definities in overeenstemming te brengen met de omschrijvingen in de desbetreffende wetgeving (niet alleen basisregistratiewetten). Parafraseringen of aanvullingen ten behoeve van leesbaarheid en begrijpelijkheid zouden moeten worden opgenomen in de toelichting bij de definitie.
2. Voor het 'vullen' van de toelichting bij de definities zou een vast format moeten worden gehanteerd, waarvan in elk geval onderdeel is een dynamische link op naar het regelingselement (paragraaf, artikel etc.) in het basiswettenbestand (www.wetten.nl) dat de

² Leden van de werkgroep waren (in volgorde van genoemde organisaties) Annemarie van der Krabben, Ester Matiasen en Jan Willem Genuit, Beerend van Dijk en Jan Leerling, Natasja Cabell, Mariette Lokin, Reindert Gerding.



grondslag vormt voor de definitie. Ook een indicatie over gebruik in een andere betekenis of afwijkende formulering van een begrip in bepaalde wetgeving zou hier op zijn plaats zijn.

3. Voor een goed gebruik zijn relaties tussen objecten en attributen in de verschillende catalogi onontbeerlijk. Daarmee wordt duidelijk(er) wat de verbindingen binnen het stelsel zijn en waar evt. een terugmelding moet worden gedaan. Hiervoor zou een overkoepelend semantisch model voor de Stelselcatalogus nodig zijn dat de begrippen op schaalniveau van het stelsel aan elkaar relateert, in plaats van op niveau van de afzonderlijke registraties. De behoefte aan 'eenduidige relaties tussen begrippen/gegevens in het stelsel is onlangs ook in het Stelselcatalogus Beheerdersoverleg (SCBO) aan de orde gesteld.
4. Het is gewenst dat op het niveau van object en attribuut een eenvormige aanduiding over de authenticiteit van het begrip/gegeven wordt opgenomen, voorzien van een verwijzing naar de herkomst van de authenticiteit (wettelijke grondslag).

c. Wensen met betrekking tot de functionaliteit

5. Gelet op het belang van (goed) gebruik van authentieke gegevens in het stelsel, is een weergave van een overzicht van alle authentieke gegevens gewenst (met dynamische verwijzing naar hun wettelijke grondslag, zie ook punt 2).
6. Om eenduidig gebruik van niet-wettelijke stelselbrede begrippen te bevorderen, is het wenselijk een overzicht te maken met omschrijvingen daarvan, voorzien van hun relaties tot objecten in het stelsel. Het Nationaal Woordenboek en de catalogus Algemene specificaties cq. de semantische kern zouden hiervoor de basis kunnen bieden.

4. Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

1. De Programmaraad Stelsel geeft opdracht voor het ontwerpen van een nieuwe indeling voor de Stelselcatalogus, bestaande uit een conceptuele laag, een logische laag en een technische laag. Hierbij worden in elk geval de beheerder van de Stelselcatalogus (Logius) en het Stelseloverleg betrokken.
In de conceptuele laag worden definities van begrippen, relaties daartussen, informatie omtrent authenticiteit en bronnen opgenomen (ontologie). Deze laag (die ook als wiki kan worden vormgegeven) is met name geschikt en bestemd voor gebruik door juristen en beleidsmakers. Bij het ontwikkelen van de conceptuele laag kunnen de in de subparagrafen b en c (onder 2 tot en met 6) genoemde wensen worden gerealiseerd.
In de logische laag worden de objecten en attributen opgenomen met de referenties die nodig zijn om de registraties informatiekundig te verbinden en om services als Digilevering en Digimelding te laten functioneren. Deze laag is met name geschikt en bestemd voor afnemers en architecten.
In de technische laag zit informatie omtrent koppelvlakken, standaarden voor berichtspecificaties ed. Deze laag is met name geschikt en bestemd voor architecten en beheerder.
2. De registratiehouders van GBA, NHR en BAG passen, vooruitlopend op de herinrichting van de SC, alvast de begripsdefinities (en/of de toelichtingen daarbij) in hun catalogi aan op basis van de voorstellen in de reviewdocumentatie (bijgevoegde spreadsheets). De houders van de overige registraties in het stelsel voeren – in samenspraak met de juristen in hun organisatie – een soortgelijke analyse uit op hun catalogi en passen waar nodig de begrippen in hun catalogi aan.
3. Om de Stelselcatalogus een daadwerkelijk samenhangende catalogus voor het hele stelsel van basisregistraties te laten zijn, is – zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de registratiehouders voor hun eigen gegevensverzameling – enige centrale sturing op de vulling ervan gewenst. De werkgroep beveelt daarom aan dat de Programmaraad Stelsel deze sturing aan het SCBO opdraagt en borgt dat in het SCBO naast de informatiekundige, ook de juridische invalshoek vertegenwoordigd is.
4. Met het aanpassen van de Stelselcatalogus en het opnemen van de genoemde bepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie paragraaf 1) is de gewenste conformiteit van beleid en



wetgeving met het stelsel nog geen feit. Uit contacten met wetgevingsjuristen blijkt dat uitgangspunten en werking van het stelsel van basisregistraties voor hen nog geen gemeengoed zijn. Het zou dan ook nodig zijn om daaraan bredere bekendheid te geven, en ook aan de Stelselcatalogus als hulpmiddel voor beleids- en wetgevingsjuristen bij het ontwerpen van beleid en wetgeving. Dit kan bijvoorbeeld via bijeenkomsten en opleidingmodules bij de Academie voor wetgeving/overheidjuristen en de beleidsacademies die bij verschillende departementen bestaan. Ook het programma Legis van Justitie kan daarbij een rol spelen.

Voorgesteld wordt dat de Programmaraad Stelsel opdracht geeft om dit in samenspraak met genoemde instanties te realiseren.

5. Consequenties en uitvoering

In februari hebben de registratiehouders een impactindicatie gegeven over de voorstellen in deze notitie. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in een separaat document. Deze notitie wordt – na instemming van het Stelseloverleg – tezamen met de impactindicatie voorgelegd aan de Programmaraad Stelsel.

Na instemming door de Programmaraad Stelsel zal de planning voor het doorvoeren van aanbeveling 2 door de betrokken basisregistraties in samenspraak met de beheerder van de Stelselcatalogus (Logius) worden opgesteld.

De planning voor het doorvoeren van aanbevelingen 1, 3 en 4 zal worden opgesteld door de daarvoor door de Programmaraad Stelsel aangewezen opdrachtnemer.