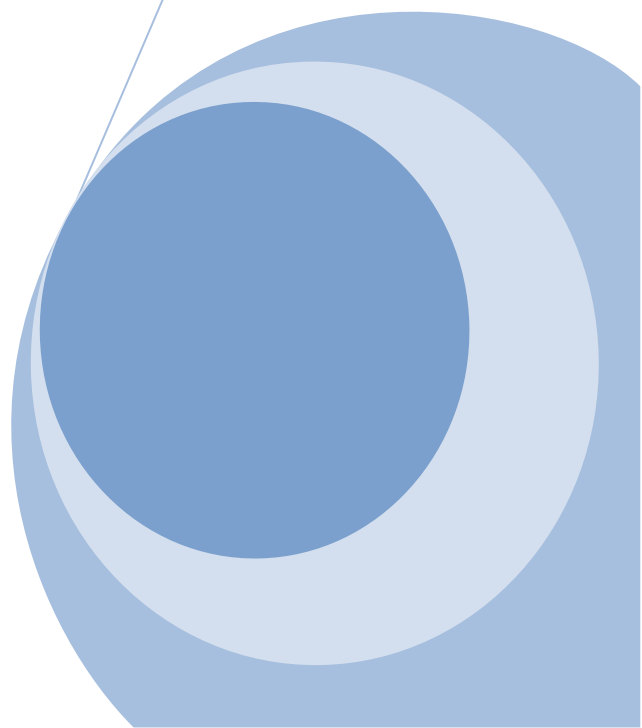
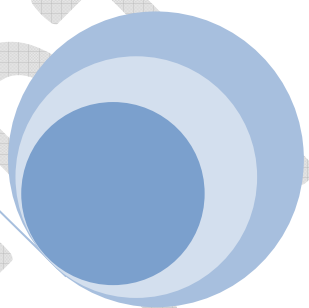
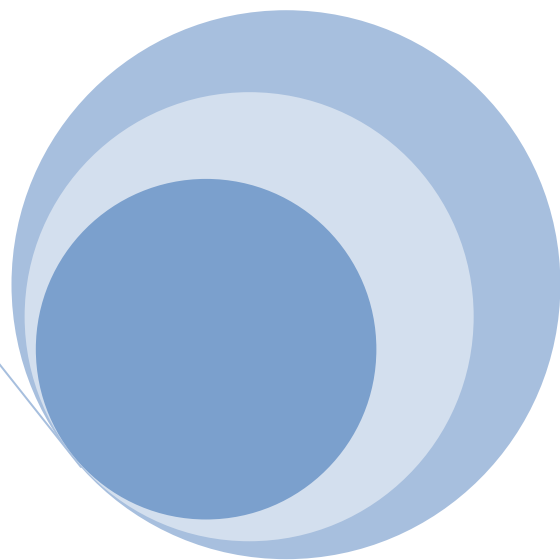


CONCEPT

Concept Management- samenvattingen

Van de adviezen van de werkgroepen I, II, III
en IV in kader van opvolging evaluatie BAG



Inhoud

Inleiding	3
Managementsamenvatting werkgroep I: Voorstel inrichting kwaliteitsketen en governance BAG na 2014.....	4
Samenvattend advies:	4
Aanleiding: evaluatie wet BAG en opvolging	4
Opdracht van de werkgroep.....	4
Methodiek: scenario's en de plaats in het stelsel als vertrekpunt.....	5
Bestuur en inrichting: verbinding centraal.....	5
De kwaliteitscirkels van de BAG	6
Regelgeving: compacte wet, ontwikkelingsgerichte uitwerking.....	6
Kwaliteitszorg: gericht op uitvoering en effecten	7
Toezicht: bronhouders risicogericht, afnemers agenderen bij stelsel.....	8
Concluderend: van de 7 naar de 8.	8
Managementsamenvatting werkgroep II: Inhoud en normering van de BAG.....	9
Inleiding	9
Opdracht en aanpak.....	9
Bevindingen op hoofdlijnen	9
Huidige doel en scope van de BAG.....	10
Aanbevelingen, uitvoerbaar in komende herziening wet BAG	11
Onderwerpen waarvan wordt aanbevolen ze (nu) niet uit te voeren	13
Overwegingen, mogelijk op langere termijn uitvoerbaar	14
Risicomanagement.....	15
Managementsamenvatting werkgroep III: Voorstellen voor een beter gebruik van de BAG.....	16
Managementsamenvatting werkgroep IV: Gemeentelijke Baten.....	19
Harmoniseren processen en definities (actie: gemeenten).....	19
Wet en regelgeving (actie: wetgever)	19
Stimuleren ondersteuning (actie: door nog op te zetten projectgroep)	20
Winstpakkers gemeenten (actie: door nog op te zetten projectgroep)	20
Winstpakkers andere overheden (actie: op te zetten ondersteuningsorganisatie)	20
Vervolgstap.....	20

Inleiding

In het kader van de evaluatie van de BAG zijn er door het ministerie van I&M en het BAGBAO vier werkgroepen in het leven geroepen om de aanbevelingen van de ADR en de voorgestelde maatregelen nader te onderzoeken. De evaluatie van de ADR en de brief met de beleidsreactie van de minister van I&M die aanleiding zijn voor het oprichten van deze werkgroepen zijn te vinden op: <http://www.basisregistratiesienm.nl/basisregistraties/adressen-en-gebouwen/evaluatie-bag>.

Werkgroep I heeft zich gericht op governance, kwaliteitszorg en toezicht/handhaving. Werkgroep II heeft zich gericht op de inhoud en normering van de BAG. Werkgroep III heeft nader gekeken naar beter en breder gebruik van de BAG. Werkgroep IV heeft gefocust op de gemeentelijke baten die gerealiseerd kunnen worden.

De werkgroepen hebben adviezen opgesteld die aan de minister van I&M verzonden zullen worden. Voorafgaand hieraan zal het BAGBAO een integraal advies uitbrengen. Vervolgens zal er binnen het ministerie van I&M besluitvorming plaatsvinden over de adviezen en de doorontwikkeling van de BAG.

Disclaimer: onderstaande managementsamenvattingen zijn in concept weergegeven en kunnen op onderdelen afwijken van de uiteindelijke adviezen.

CONCEPT

Managementsamenvatting werkgroep I: Voorstel inrichting kwaliteitsketen en governance BAG na 2014

Samenvattend advies:

Om de kwaliteitszorg en het toezicht voor de BAG te versterken en de aansluiting op de (stelsel-) omgeving te vergroten stelt de werkgroep het volgende voor:

- focus meer op de effecten van de BAG in de praktijk en minder op de eisen aan processen en documenten;
- zoek steeds de aansluiting met de uitvoeringspraktijk van zowel bronhouders als afnemers
- werk in de kwaliteitszorg structureel samen met partners als de Waarderingskamer en Agentschap BPR; vervang de huidige inspecties door risicogericht toezicht met daarin een belangrijke plaats voor zelfevaluatie (interne beheersingsmaatregelen en het afleggen van externe verantwoording) door de bronhouders;
- faciliteer dit door een compacte en stabiele wet, ten behoeve van ontwikkelingsgerichtheid uitgewerkt in (bij voorkeur) een ministeriele regeling;
- bundel de besturing en het toezicht met die van de BGT, te beginnen onder de vlag van IenM;
- blijf op stelselniveau aandacht vragen voor harmonisering van definities in wet- en regelgeving en voor verbreding van het gebruik van de BAG.

Aanleiding: evaluatie wet BAG en opvolging

In 2013 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een evaluatieonderzoek over de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) uitgevoerd. Voor dit advies relevante bevindingen waren onder meer dat:

- De wet- en regelgeving te gedetailleerd is op punten als het register, de brondocumenten en administratieve aspecten in het algemeen, wat tot onnodige en als hinderlijk ervaren verplichtingen leidt;
- de inspectie niet als ondersteunend wordt ervaren en te weinig gericht is op de gewenste effecten van het beheer van de BAG in en buiten de organisatie;
- de besturing en ondersteuning onvoldoende zijn toegesneden op een doorontwikkeling, passend in de bredere ontwikkeling van het stelsel.

In april 2014 heeft de minister van IenM hier (na een advies van BAG BAO) een beleidsreactie op gegeven, en de onderzoeksrapporten tezamen met de beleidsreactie verzonden aan de Tweede en Eerste Kamer. Het onderzoeken van de aanbevelingen en vervolgacties is belegd in een viertal werkgroepen. Werkgroep I richtte zich op de kwaliteitsketen en de governance- en ondersteuningsstructuur van de BAG en doet in deze rapportage verslag van haar werkzaamheden.

Opdracht van de werkgroep

De hoofdopdracht van werkgroep I luidde: “stel een plan van aanpak op voor een integrale, proactieve en centrale monitoring van de kwaliteit van de BAG, en het uitvoeren van (gedifferentieerde) kwaliteitscontroles op de inhoud en het voeren van toezicht op de BAG.” Daarnaast zijn subopdrachten meegegeven met betrekking tot harmonisering van regelgeving en het eventueel monitoren van kosten en baten. Aan de werkgroep is gevraagd met resultaten in de vorm van scenario's en opties te komen, met een onderbouwd voorstel voor prioritering of een voorkeursvariant.

Hierbij is een aantal uitgangspunten meegegeven, welke zijn samengevat als:

- De scenario's dienen de kwaliteit van de BAG te ondersteunen;
- De inrichting van de kwaliteitscirkel moet sturen op de effecten, en moet kunnen aansluiten op de dynamiek van de werkelijkheid;

- Aansluiten bij relevante ontwikkelingen in en om het stelsel van basisregistraties en de relevante ontwikkelingen in de omgeving;
- Het zoeken van samenwerking.

Methodiek: scenario's en de plaats in het stelsel als vertrekpunt

De werkgroep, waarvan ook deelnemers afkomstig van bronhouders, afnemers en stelselpartners deel uitmaakten, heeft de volgende scenario's verkend:

1. Het 'nulscenario-plus': uitbouw van de huidige governancestructuur van de BAG en organisatie bij het BAG BAO.
2. Het scenario 'op afstand – samenwerking/bundeling van kwaliteitszorg en governance buiten het geo-informatiedomein': samenwerking met een bestaande toezichthoudende organisatie binnen het stelsel (optie Waarderingskamer (WOZ) of optie agentschap BPR (BRP)).
3. Het scenario 'op afstand – samenwerking/bundeling van kwaliteitszorg en governance binnen het geo-informatiedomein': bij een bestaande of nieuwe organisatie die ook de BGT, BRO en (in mindere mate) de BRT/BRK en geo-voorzieningen regardeert. Voor deze organisatie wordt in deze rapportage de benaming 'geo-autoriteit' gehanteerd.

In alle scenario's is de relatie van de BAG met zijn omgeving een vertrekpunt. De BAG wordt steeds meer gebruikt in en vooral via afnemende registraties zoals de BRP, het HR, de WOZ en de BGT. Voor de gebruiker levert de BAG een puzzelstuk, waarvan de aansluiting op de aangrenzende puzzelstukken en de eigen processen bepalend is voor de bruikbaarheid.

Het stelsel zal zich ondertussen blijven ontwikkelen. Dat geldt ook voor de vele andere wetten en regels die van invloed zijn op de bijhouding (zoals de Omgevingswet) of het gebruik (zoals regelingen rond toeslagen) van de BAG. Ongeacht het scenario moeten de besturing, de uitvoering en de kwaliteitszorg tot een BAG leiden die zowel een hoogwaardige, stabiele basisregistratie is als aansluiting houdt op de ontwikkelingen in en rond het stelsel.

Bestuur en inrichting: verbinding centraal

In de huidige inrichting van het stelsel is de besturing per basisregistratie georganiseerd, waarbij de ambitie is de samenwerking en coördinatie te versterken. In de besturing en inrichting van de BAG zal de samenwerking met de (stelsel-)partners, de bronhouders en de afnemers een belangrijke plaats moeten krijgen. De werkgroep concludeert dat de verbinding tussen de besturing en de uitvoering cruciaal is voor alle betrokkenen.

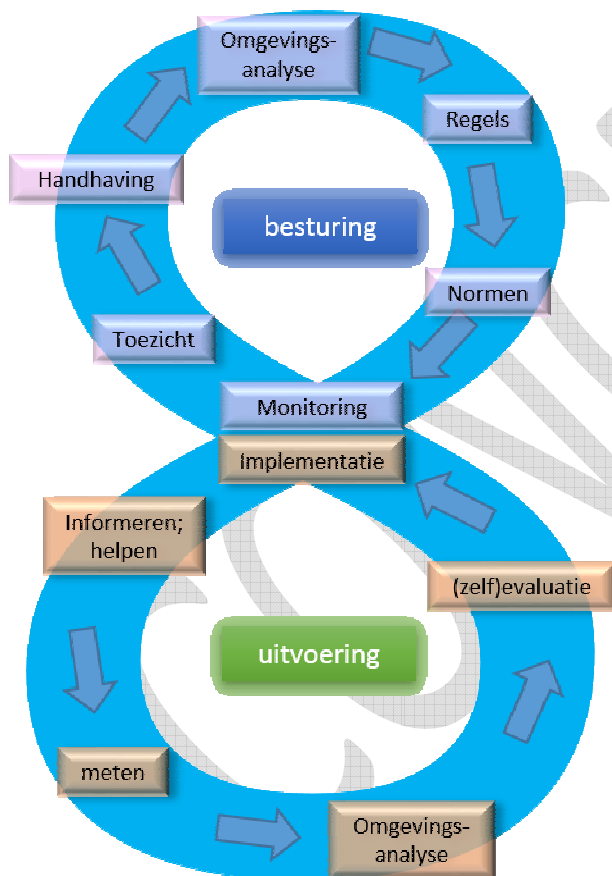
Ten aanzien van de besturing, beleidscoördinatie, changemanagement en toezicht wordt in dit advies een bundeling met de BGT voorgesteld (scenario 3) in een 'geo-autoriteit' (onder de vlag van IenM). De BGT is een authentieke bron van gegevens over BAG-panden, die niet via een andere basisregistratie beschikbaar zijn. De BGT en de BAG vullen elkaar inhoudelijk dus aan. Daarnaast zijn er doorontwikkelingen mogelijk betreffende de geometrie van de openbare ruimte en 3D-geometrie. Dit vergt bijzonder zorgvuldige afstemming in de regelgeving, communicatie, ondersteuning en toezicht tussen de BAG en de BGT. Bovendien zijn het beide 'jonge' registraties die in een min of meer vergelijkbare fase van implementatie verkeren.

Het accent van de samenhang met de WOZ, BRP, HR en BRK ligt vooral op toepassing in de praktijk. Het is in het belang van zowel bronhouders als afnemers dat in de uitvoering zal worden samengewerkt met organisaties als de Waarderingskamer (WOZ) en Agentschap BPR (BRP). Zo kan worden samengewerkt in de monitoring en wellicht de zelfevaluatie en interne beheersingsmaatregelen bij de bronhouders, maar ook in de praktische afstemming bij issues ten aanzien van afbakening en adressering. In de ondersteuning van en communicatie met de bronhouders en afnemers kan eveneens worden samengewerkt.

In de huidige situatie wordt al het nodige gedaan aan afstemming met de omgeving in het stelsel en daarbuiten. De afgelopen jaren is onder meer samengewerkt rond concrete thema's als de koppelingen met de GBA, de WOZ, het HR en de BRK en BRT. Bij issues rond de afbakening van studenten- en zorgcomplexen in de BAG is goed samengewerkt met de Waarderingskamer en BPR. Inmiddels spelen meerdere ontwikkelingen om de informatiehuishouding en dienstverlening waarbij ook de BAG een rol speelt te stroomlijnen en te versterken. Wij noemen als voorbeeld de ontwikkeling van de Laan van de Leefomgeving en het rotonde-concept. Deze is gericht op bruikbaarheid van hoogwaardige domeinrelevante informatie voor alle gebruikers. De BAG maakt daarvan onderdeel uit. Dit vergroot de zichtbaarheid en bruikbaarheid van de BAG en verkleint het risico op tegenstrijdige ontwikkelingen. Ook op stelselniveau zal echter permanente aandacht voor de samenhang noodzakelijk blijven.

De kwaliteitscirkels van de BAG

De werkgroep heeft veel aandacht besteed aan de verbinding tussen de besturing en de uitvoering van de BAG. Tijdens de bespreking is de onderstaande figuur als 'praatplaat' ontstaan.



Figuur: de samenhang tussen de besturing en de uitvoering van de BAG

De bovenzijde geeft de 'Haagse' kant weer: het stellen van regels en normen, het toezicht op de uitvoering en het vorm geven aan de doorontwikkeling van de BAG.

De omgevingsanalyse betreft onder meer het stelsel en de andere relevante wetgeving, zoals de Omgevingswet.

De verbinding met de uitvoering is de kern van de kwaliteitszorg. Die uitvoering heeft betrekking op de bronhouders, maar ook op de afnemers. Zowel bij het dagelijks beheer als bij (de voorbereiding van) het implementeren van wijzigingen is een goed beeld van haalbaarheden, gevolgen en resultaten noodzakelijk om tot de gewenste kwaliteit te komen. En ook hier is de omgevingsanalyse belangrijk.

Het resultaat is een doorlopende beweging; besturing en uitvoering zijn hierin geen zelfstandige cirkels met een raakpunt, maar vormen tezamen de ruggengraat van de BAG.

Regelgeving: compacte wet, ontwikkelingsgerichte uitwerking

De BAG is bedoeld om afnemers betrouwbare informatie over gebouwen en adressen te leveren en te laten gebruiken. De huidige wet bevat daarbij veel voorschriften over het register en de brondocumenten, die met name door bronhouders als onnodig belastend worden ervaren. Wij adviseren de wetgeving meer te richten op de door de bronhouders en de afnemers te behalen resultaten dan op de toe te passen methoden. Wij verwachten dat de administratieve lasten voor de bronhouders hierdoor kunnen dalen.

Een en ander zal in afgeleide regelgeving worden uitgewerkt, bij voorkeur in een ministeriële regeling. Dit maakt het mogelijk dat de doorontwikkeling van de BAG in relatie tot het stelsel en het gebruik daarvan met de nodige voortvarendheid plaats kan vinden. Tegelijk zal de inrichting van de besturing, waarbij alle stakeholders betrokken zullen zijn, de daarvoor benodigde zorgvuldigheid borgen.

Ook het toezicht op de BAG kan compact worden geregeld in de wet door bijvoorbeeld een bepaling in de wet dat de Minister een orgaan (de 'geo-autoriteit') aanwijst voor governance en toezicht.

Bij invulling van het voorkeursscenario blijft het overleg met bronhouders en afnemers essentieel. Het huidige BAG BAO zal in rol en positie een verschuiving doormaken van het 'bestuur van de BAG' naar een (zwaarwegend) adviserende commissie die adviezen uitbrengt aan de nieuwe 'geo autoriteit' (onder de vlag van IenM).

Kwaliteitszorg: gericht op uitvoering en effecten

Op dit moment gaat veel aandacht en budget naar de BAG-inspecties als formeel instrument voor toezicht op de bronhouders. Deze inspectie, eens per drie jaar op initiatief en in opdracht van de gemeente zelf uit te voeren, is momenteel de enige vorm van toezicht. Bij de inrichting van de besturing was geen andere vorm van monitoring voorzien. De inspectie heeft aldus vooral een controlerend en niet of nauwelijks een ondersteunend karakter. Daarnaast besteedt de inspectie relatief veel aandacht aan de formele kanten van het beheer en minder aan de effecten daarvan in de praktijk.

Het BAG BAO en IenM hebben in de praktijk wel invulling aan centrale kwaliteitszorg gegeven door gemeenten te informeren over de uitkomsten van bestandsanalyses die hun aandacht vragen (onjuiste of onlogische gegevens).

Wij adviseren de huidige inspectie door externe partijen te laten vervallen. In plaats daarvan adviseren wij de kwaliteitszorg langs een aantal sporen in te richten:

- Zelfevaluaties als interne beheersingsmaatregelen waarvoor de bronhouders verantwoordelijk zijn en die zodanig vastgelegd worden door bronhouders dat deze ook als externe verantwoording kunnen gelden. Hierbij is de gezamenlijke inzet samen te werken met in ieder geval Agentschap BPR en de Waarderingskamer, zodat ook de verbindingen en de samenhang tussen de verschillende registraties betrokken kunnen worden.
- De invulling van accountmanagement, waarmee het gesprek met de bronhouders kan worden gevoerd over de uitvoeringspraktijk en de effecten. De verdeling van de inzet zal hierbij deels risicogericht zijn; gemeenten die reden tot zorg geven krijgen extra aandacht waarbij afspraken kunnen worden gemaakt over door te voeren verbeteringen.
- Analyses van de BAG LV, in samenhang met andere bronnen (zoals WOZ, BRP, BGT, HR) en de verbindingen daarmee. De uitkomsten daarvan kunnen als ondersteuning voor de gemeentelijke kwaliteitszorg worden gebruikt en tevens als input voor het accountmanagement.
- De aanpak van aanpassingen in de BAG (zoals eerder de zorg- en studentencomplexen). Bij aanpassingen en doorontwikkeling is de implementatie cruciaal. Zowel in de voorbereiding als de uitvoering is daarom gerichte ondersteuning en monitoring noodzakelijk.
- Het is de bedoeling dat ook voor de afnemers accountmanagement cq relatiebeheer wordt ingericht. De mogelijkheden en knelpunten van verplichte gebruikers en segmenten daarbuiten kunnen zo worden gevolgd, op basis waarvan gerichte ondersteuning kan worden geboden. Het is hierbij tevens de bedoeling dat het doen van terugmeldingen zal worden bevorderd.

Een belangrijk resultaat van de kwaliteitszorg zal moeten zijn dat de uniformiteit in de afbakening en duiding bij alle bronhouders wordt versterkt. Dit ondersteunt de bronhouders in de uitvoering van hun taken en deze uniformiteit is een belangrijke kwaliteitseis van de afnemers.

Toezicht: bronhouders risicogericht, afnemers agenderen bij stelsel

Het formele toezicht op de bronhouders zal nodig blijven en als laatste stap ook de handhaving. Door de hiervoor geschetste inrichting van de kwaliteitszorg kan het toezicht meer risicogericht worden ingezet dan met de huidige inspectie het geval is en kan door het accountmanagement ook in een vroegtijdig stadium bijsturing plaatsvinden. Dit leidt in de meeste gevallen tot een effectievere en efficiëntere bijsturing van bronhouders. De noodzaak om in het uiterste geval handhaving in te kunnen zetten zal blijven bestaan. Vanuit de uitgangspunten van generiek interbestuurlijk toezicht zal de Minister van IenM aangewezen kunnen worden als verantwoordelijk voor de gevallen dat escalatie en formele handhavingsmaatregelen aan de orde zijn.

Aan de zijde van de afnemers dient de bestaande gebruiksplicht in de wet te worden gehandhaafd. In de huidige inrichting van het stelsel en de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden zien wij vanuit de BAG echter geen ruimte voor formeel toezicht op en handhaving van het verplichte gebruik.

Concluderend: van de 7 naar de 8.

De afnemers gaven de BAG gemiddeld een 7¹. In dit advies is de verbinding tussen besturing en uitvoering verbeeld in de vorm van een 8, waarmee ook bedoeld is aan te geven dat er goede kansen zijn om de BAG de komende jaren door die verbinding te versterken.

Dit kan door bronhouders meer aan te spreken op resultaten dan op onderliggende eisen. De administratieve en de inspectielasten kunnen zo worden verlicht. Uitvoeringsgerichte kwaliteitszorg, primair door interne beheersingsmaatregelen door de bronhouders zal daarbij tot meer uniformiteit en betere aansluiting op de (stelsel-)omgeving leiden. Van de bronhouders zal hiervoor een actieve opstelling nodig zijn.

Voor de afnemers zal dit tot een nog betere en ook meer uniforme inhoud van de BAG leiden. De afnemers zullen worden aangemoedigd om die BAG waar mogelijk te gebruiken en vervolgens ook om bij gerede twijfel daadwerkelijk terug te melden.

De regelgeving, de besturing en de kwaliteitszorg zullen deze ontwikkeling moeten mogelijk maken en bevorderen. Wij hopen dat IenM de komende periode samen met alle partners de noodzakelijke formele besluiten, maar ook de bijbehorende praktische stappen zal zetten om dit te realiseren.

¹ Statistiek, onderdeel evaluatie ADR

Managementsamenvatting werkgroep II: Inhoud en normering van de BAG

Inleiding

De Audit Dienst Rijk (ADR) heeft de wet BAG geëvalueerd en haar bevindingen in een rapport beschreven. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in overleg met het BAG BAO vier werkgroepen ingesteld om de bevindingen en aanbevelingen van de ADR verder uit te werken. Dit deelrapport bevat de bevindingen van werkgroep twee 'Kwaliteit: inhoud en normering'.

Opdracht en aanpak

De opdracht aan de werkgroep was om een aanpak op de onderdelen 'inhoud en normering (bijv. verwerkingstermijnen) van de BAG te formuleren, aan te geven hoe in de BAG metadata beschikbaar zou kunnen komen en hoe risicomanagement geoperationaliseerd zou kunnen worden. Dit alles onder de randvoorwaarden van slanke, eenvoudige, doelmatige, zo mogelijk wendbare wetgeving en een compacte BAG. De uitgangpunten vindt u in de bijlagen.

De werkgroep is daartoe begonnen met een analyse van het doel en de scope van BAG. Vervolgens zijn ontwikkelingen in wet- en regelgeving en op technisch gebied op een rij gezet die tot eventuele aanpassing van de BAG zouden kunnen leiden. De voornaamste zijn hierbij de andere basisregistraties, INSPIRE, de Omgevingswet en de ontwikkelingen rond driedimensionale geometrie (3D).

In de werkgroep zijn diverse suggesties besproken om de objectklassen in de BAG uit te breiden. Die suggesties leiden echter tot dusdanige vraagstukken over inhoud, bereik en aansluiting op het stelsel, dat besloten is vast te houden aan de huidige situatie. De uiteenlopende wensen van bronhouders en afnemers zijn dus aan de huidige context en plaats in het stelsel getoetst.

Op de langere termijn zijn er wellicht meer mogelijkheden voor aanpassing van de BAG. Daarom heeft de werkgroep gesproken over mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de BAG op de wat langere termijn, vooral vanuit de optiek van de geo-informatievoorziening door het stelsel als geheel. Dit zou kunnen leiden tot een wijziging in het doel en/of de scope van de BAG en de afstemming met andere basisregistraties en wetgeving.

De werkgroep komt tot een drietal groepen aanbevelingen:

- Aanpassingen in de komende aanpassing van de wet- en regelgeving BAG
- Onderwerpen waarvan wordt aanbevolen ze (nu) niet uit te voeren
- Overwegingen en onderzoek, mogelijk op langere termijn uitvoerbaar

Bevindingen op hoofdlijnen

De belangrijkste conclusie van het ADR rapport was, dat de BAG als basisregistratie al goed gebruikt wordt, gezien de beperkte tijd dat de BAG-gegevens nu beschikbaar zijn. De werkgroep is van mening dat de doorwerking van de BAG mede afhangt van de regelgeving en procesinrichting bij afnemers. De rol van het Ministerie van IenM en het BAG BAO om de concepten en definities die vastliggen in de Wet BAG ook breder in wetgeving en registraties te verankeren moet worden versterkt. Dit sluit aan bij advies van de ADR die stelt dat 'dit de voorkeur heeft boven het introduceren van nieuwe

begrippen. Dit overstijgt de BAG en vraagt om tijdige stelselbrede signalering en toetsing, waarvoor lenM samen met BZK iets zal moeten organiseren'. Overigens liggen de baten van een goede coördinatie van concepten en begrippen over wetgeving heen in veel gevallen bij gemeenten, die nu als uitvoerder van de wetgeving de taak hebben de verschillen "aan elkaar te breien".

De huidige wet BAG legt veel nadruk op de aan de bronhouders opgelegde taak een register van brondocumenten aan te leggen en bij te houden. Dit register vormt de basis voor de digitale registratie. De werkgroep stelt vast dat afnemers geen enkele relatie hebben tot het register van brondocumenten, maar daarentegen veel belang hebben bij een goede registratie. Daaruit volgt dat naar de mening van de werkgroep dat de wet primair dient te focussen op de kwaliteit van de registratie en de instrumenten die nodig zijn om die kwaliteit te borgen.

De werkgroep onderschrijft de noodzaak om "kwaliteit te leveren". Een groot deel van die taak ligt bij gemeenten als bronhouders. Die merken wel dat er spanning zit tussen de gerechtvaardigde eis voor kwaliteit en de mogelijkheden tot actuele informatievoorziening. Zo maakt het steeds meer vergunningvrij (ver)bouwen het steeds lastiger de kwaliteit van de BAG te garanderen (volledigheid, juistheid en actualiteit). Dat heeft weer risico's voor afnemers zoals vindbaarheid en inkomsten door het mislopen van objecten maar het leidt ook tot risico's voor een goede uitvoering van bouwregelgeving/de Omgevingswet zelf.

Zoals hierna toegelicht stelt de werkgroep geen wijzigingen in het doel en de scope van de wet BAG voor, maar ziet zij wel redenen om voor de langere termijn over mogelijke aanpassingen van de geo-informatievoorziening in het stelsel te spreken. De werkgroep geeft verder adviezen over concrete verzoeken tot wijziging in wetgeving of procedures. In deze managementsamenvatting noemen we alleen de belangrijkste. De uitputtende lijst vindt U in de bijlagen.

Huidige doel en scope van de BAG

In de Wet BAG en de memorie van toelichting is geen heldere, eenduidige, expliciete vastlegging gemaakt van scope en doel van de BAG. De werkgroep heeft dit gemist, omdat scope en doel een goed afwegingskader vormen voor het beoordelen van wijzigingssuggesties. Daarom heeft de werkgroep zelf de analyse uitgevoerd vanaf de volgende schets van scope en doel:

- Basisregistraties zijn bedoeld om een beperkte set van vooral identificerende gegevens vast te leggen, waaraan overheidsbreed behoefte bestaat en die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van die overheid.
- De wet BAG heeft, vanuit perspectief gebouwenregistratie, als primair doel: een eenduidige, toepassingsneutrale registratie van panden, ten behoeve van het eenduidig koppelen en gebruiken van informatie met betrekking tot deze panden.
- De wet BAG heeft, vanuit perspectief adressenregistratie, als primair doel: een eenduidige, toepassingsneutrale registratie voor de grote hoeveelheid overheidsprocessen waarin adressen worden gebruikt ten behoeve van het benoemen van objecten waar mensen kunnen verblijven.
- De BAG is hierbij objectgericht: niet het adres maar het adresseerbare object (VBO, stand- en ligplaats) staat centraal. Dit is de achtergrond van het naadloos aan elkaar verbonden zijn van de Basisregistratie adressen en de Basisregistratie gebouwen. Het pand vormt daarbij in feite een voorwaarde als zijnde het object waarbinnen een adreswaardig object kan bestaan. De eis dat een pand afsluitbaar moet zijn hangt hiermee samen.

- De Basisregistratie gebouwen is echter niet uitsluitend een basis voor de definitie van adresseerbare objecten. Het pand als belangrijk object binnen de Basisregistratie gebouwen speelt ook een belangrijke rol bij het koppelen van geo-informatie, zoals ook tot uitdrukking komt in het feit dat dit pand de koppeling legt met de BGT.

Aanbevelingen, uitvoerbaar in komende herziening wet BAG

Eén van de uitgangspunten is, om alle wijzigingen gelijktijdig door te voeren, namelijk op het moment van de wijziging van de wet (verwachting: 2017). Een deel van de aanbevelingen is al eerder haalbaar, bijvoorbeeld door wijziging van de huidige Catalogus, maar de werkgroep adviseert hiermee terughoudend om te gaan.

- a. De werkgroep beveelt aan de structuur van de wet- en regelgeving BAG flexibeler te maken. Details kunnen beter worden geregeld in een Ministeriële Regeling. De Catalogus kan daarbij de status krijgen van ministeriële regeling en hier kunnen ook formele punten uit Processenhandboek en Objectenhandboek worden opgenomen. Hiermee wordt tevens bereikt dat voor wijzigingen niet steeds een wetswijziging nodig is.
- b. In samenhang met het vorige punt: objectklassen behoren te worden benoemd in de wet, definities in de Ministeriële Regeling (Catalogus). Dit is cf. bijvoorbeeld de werkwijze van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT).
- c. De werkgroep adviseert om te bevorderen c.q. 'af te dwingen' dat in nieuwe wet- en regelgeving, een heldere beschrijving wordt opgenomen waaruit de relatie blijkt tussen de begrippen in die wet- en regelgeving en die in de BAG. Bij voorkeur worden de BAG begrippen gebruikt. Daarvoor is het nodig dat de BAG meer aan communicatie doet.
- d. Aspecten ten aanzien van bronhouders die reeds in andere wetgeving zijn geregeld, zoals het archiveren van brondocumenten, behoeven niet (nogmaals) te worden geregeld in de wet BAG.
- e. De wet BAG behoort zich primair te richten op wat voor afnemers van belang is, en in samenhang daarmee op de inhoud en het beheer van de basisregistratie. De inrichting en uitvoering van de processen binnen de gemeenten behoren tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten en hoeft niet in de wet- en regelgeving BAG te worden geregeld.
- f. In de wet- en regelgeving moeten kwalitatieve eisen worden geformuleerd met betrekking tot transparantie en verantwoording waaraan bronhouders moeten voldoen.
- g. De Catalogus moet zó worden aangepast dat het mogelijk is driedimensionale geometrie (3D) in de BAG op te nemen. Het betreft aanvankelijk een optioneel gegeven. Wel moet van meet af aan helder zijn dat 3D vanaf een nader te bepalen datum een verplicht gegeven is (zie ook punt l.).
- h. De werkgroep beveelt aan in de wet ook prestatie-, transparantie- en verantwoordingseisen voor de beheerder van de Landelijke Voorziening BAG te regelen.
- i. De werkgroep beveelt aan de termijn waarbinnen een gegeven in de registratie wordt opgenomen buiten de 'gelegitimeerde werkelijkheid' (vergunningen, besluiten), te relateren aan de datum waarop een gebeurtenis zich in 'de werkelijkheid' voordoet, en niet aan de datum die is vermeld op het brondocument. De motivering is dat voor de afnemers de actualiteit ten opzichte van de werkelijkheid belangrijker is dan de snelheid van de verwerking (die uiteraard wel een onderdeel zal zijn van de volledige actualiteit).
- j. De status 'in onderzoek' kan beter op attribuutniveau dan op objectniveau worden vastgelegd. Afnemers blijven verplicht gebruik te maken van de authentieke gegevens die

niet in onderzoek staan, en zijn alleen voor de gegevens die in onderzoek staan, van die plicht ontheven. In voorkomende gevallen zal het nodig zijn meerdere attributen van een object in onderzoek te plaatsen.

- k. De werkgroep beveelt aan alle uitvoeringsgerichte documentatie, zoals Catalogus, objecten- en processenhandboek, overzichtelijk te bundelen, waarbij het voor de gebruiker helder is welke onderdelen regelend zijn en welke toelichtend. Alleen die zaken behoren te worden geregeld die voor afnemers en voor een goede registratie relevant zijn. Het is bijvoorbeeld niet nodig alle processtappen voor de bronhouder gedetailleerd voor te schrijven.
- l. Opname van 'optionele attributen' mogelijk maken voor geleidelijke invoering van vernieuwingen.
- m. Uitzonderingen in de (afbakenings-)regels dienen waar mogelijk te worden geschrapt, zoals de afgelopen periode reeds is gedaan voor zorgcomplexen en studentencomplexen. Als voorbeeld worden de windturbines genoemd die volgens het objectenhandboek niet als pand (en VBO) afgebakend zouden moeten worden, terwijl deze in veel situaties wel voldoen aan de eisen voor een pand resp. VBO.
- n. De voorschriften in de BAG zijn gericht op landelijke uniformiteit. Toch zal het toepassen van deze voorschriften met regelmaat een afweging door de BAG-beheerder vergen omdat richtlijnen niet altijd 1 op 1 toepasbaar zijn in een situatie. Om de uniformiteit zoveel mogelijk te bevorderen bevelen we aan dat dit soort uitvoeringsbeslissingen gedocumenteerd worden in een document met best practices.
- o. De werkgroep beveelt aan samen met de BGT nut en noodzaak van het opnemen van geometrie van openbare ruimten te onderzoeken. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn o.m.:
 - i. Een aantal afnemers heeft behoefte aan het ontsluiten van alle feitelijke openbare ruimten via basisregistraties. Bijvoorbeeld de politie die ongeval locaties wil ontsluiten ook wanneer aan een openbare ruimte geen adresseerbare objecten zijn verbonden;
 - ii. Betere vindbaarheid: alleen door geometrie toe te voegen kan eenduidig gedefinieerd zijn tot welke openbare ruimte bijvoorbeeld een kruising, rotonde e.d. behoort
 - iii. Wijzigingen in de geometrie van de openbare ruimten kunnen zo als mutatie in het stelsel worden opgenomen.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat met de voorgestelde BAG-regelgeving een dergelijke ontwikkeling mogelijk is, maar dat dit niet zonder meer geldt ten aanzien van de wetgeving BGT. Dat komt doordat openbare ruimte in de BGT een optioneel gegeven is.

- p. Er zijn voorstellen gedaan om onder meer de '4-dagentermijn', de '6-maandentermijn' te verlengen. Deze termijnen dienen duidelijke belangen van afnemers. De werkgroep verwacht dat in het vernieuwde toezicht meer ruimte zal ontstaan voor een inhoudelijke en kwalitatieve toetsing van de prestaties van bronhouders. De werkgroep ziet geen reden om de termijnen om deze reden aan te passen, ze constateert wel verschillen met de BGT ten aanzien van termijnen bij duidelijk verwante situaties. Om die reden beveelt de werkgroep aan met de BGT naar afstemming te zoeken om waar mogelijk gelijkschakeling van termijnen te bewerkstelligen.
- q. Een vergelijkbaar voorstel als onder het voorgaande punt is gedaan voor het verlengen van de termijn voor het in onderzoek plaatsen van een object (attribuut) na een terugmelding.

De werkgroep is geen voorstander van verlenging van die termijn, en beveelt ook op dit punt afstemming met de BGT aan (waar een termijn van één dag is opgenomen). Afnemers mogen immers rekenen op een zeer hoge kwaliteit van de registratie en snelle acties na gedane terugmeldingen. Indien gerede twijfel aan die kwaliteit bestaat is het noodzakelijk dat alle afnemers zeer snel over die informatie beschikken.

- r. De werkgroep beveelt aan de gevolgen voor de aansluiting bij ETRS89 te regelen in de Catalogus. Mogelijk kunnen bronhouders en afnemers worden gefaciliteerd door tijdens een overgangperiode zowel RD als ETRS89 (als optioneel element) als aanlevering toe te staan en wellicht beide formaten uit te leveren.

Onderwerpen waarvan wordt aanbevolen ze (nu) niet uit te voeren

- a. Geen wijzigingen doorvoeren met betrekking tot metadata op object- of attribuutniveau. De huidige situatie dat de BAG geen ruimte biedt om op object- of attribuutniveau kwalitatieve informatie op te nemen, wordt daarmee voortgezet. De werkgroep adviseert wel om metadata op bronhouderniveau beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld over de implementatie van een richtlijn ('implementatie zorgcomplexen'; 'oppervlakte niet-woningen gereed') mogelijk als onderdeel van de informatie die een bronhouder verstrekt als externe verantwoording binnen de context van het systeem voor kwaliteitszorg (zie werkgroep 1). Dit zal dan niet in leveringen worden opgenomen maar beschikbaar worden gesteld via bijvoorbeeld de toezichthouder.
- b. Geen aanpassingen aan de registratie als gevolg van de INSPIRE richtlijn. Er zijn weliswaar punten waarop Nederland niet voldoet aan de INSPIRE-voorschriften, maar INSPIRE verplicht niet tot aanpassing van de huidige registratie. Wel adviseert de werkgroep om noodzakelijke aanpassingen gefaseerd door te voeren, door nu al de mogelijkheid te creëren om de coördinaten in ETRS 89 op te nemen. De werkgroep adviseert om de BAG zoveel mogelijk INSPIRE compliant te houden.
- c. Geen gebeurtenissen op te nemen in de BAG. Weliswaar wordt regelmatig gevraagd gebeurtenissen in de BAG op te nemen, maar de behoeften blijken te uiteenlopend, de gevolgen voor afnemers (en de ICT) zijn groot en hiervoor zijn op stelselniveau verdere uitwerkingen (en een stelsel-business case) noodzakelijk. Aanbevolen wordt om het onderwerp op stelselniveau te agenderen.
- d. Geen aanpassingen van termijneisen.
- e. Geen verlenging van de termijn voor het in onderzoek plaatsen van een object (attribuut) na een terugmelding (zie wel hiervoor onder p. over afstemming met BGT).
- f. Niet mogelijk maken wijzigingen met terugwerkende kracht door te voeren in de BAG. Ook voor dit onderwerp geldt dat dit onderwerp beter op stelselniveau geagendeerd en geüniformeerd kan worden als onderdeel van het omgaan met metadata met betrekking tot formele en materiële historie. Dit geldt op overeenkomstige wijze voor metadata met betrekking tot "datum waarop besluit is genomen" en "datum waarop het besluit in werking is getreden".
- g. Regelgeving met betrekking tot terugmelden niet wijzigen. De werkgroep is van mening dat beter kan worden gewacht tot op stelselniveau meer standaardisatie ten aanzien van de regelgeving over terugmelden is overeengekomen.

- h. Toevoegen van statussen over verbouwingen niet doorvoeren, omdat er geen proces is bij gemeenten om het verloop van verbouwingen bij te houden.
- i. De procedure van grenscorrecties bij woonplaatsen en openbare ruimten niet wijzigen. Bij een wijziging van de geometrie krijgt de betreffende woonplaats of openbare ruimte een ander ID. Alle adresseerbare objecten moeten gerelateerd worden aan het andere ID, ook als deze niet in een andere openbare ruimte of woonplaats komen te liggen. Toch blijft het wenselijk dat op administratieve manier afgeleid kan worden dat de geometrie is veranderd. Wanneer de geometrie van openbare ruimten wordt opgenomen in het stelsel kan de procedure eventueel aangepast worden. Daarnaast blijkt in de praktijk dat bronhouders de procedure niet consequent doorvoeren. Daarom is het advies om het onderscheid tussen kleine en grote grenswijzigingen te laten vervallen.
- j. Geen uniforme locatie voor een verblijfsobject toekennen binnen een pand. Het is een wens van veel bronhouders en afnemers maar de mening over welke locatie dat moet zijn verschilt. De wens is gerelateerd aan de opname van 3D, omdat daarvoor wellicht een uniforme locatie nodig is. De werkgroep adviseert dan ook om de behoefte en de businesscase verder te onderzoeken.
- k. Feitelijk gebruik niet opnemen. Informatie hierover is beschikbaar in andere basisregistraties zoals WOZ en NHR. Nu zijn relevante gegevens uit deze basisregistraties (nog) niet beschikbaar voor alle afnemers. Daarom adviseert de werkgroep om maximaal gebruik mogelijk te maken van informatie die aanwezig is in het stelsel van basisregistraties, zoals gegevens uit de WOZ en NHR over het feitelijk gebruik van BAG objecten.
- l. Postbussen en hun postcodes horen niet thuis in de BAG omdat deze niet passen in de definitie van een adresseerbaar object.

Overwegingen, mogelijk op langere termijn uitvoerbaar

- a. Uitbreiding van doel en scope van de BAG, bijvoorbeeld tot alle 'gebouwen' of alle 'bouwwerken'.
 - i. De BAG beperkt zich tot panden en de thans als adresseerbaar omschreven objecten. Een aantal afnemers geeft aan dat deze inhoud, in samenhang met die van o.a. de BGT, een relevante informatiebehoefte niet dekt. Hierbij kan onder meer worden gewezen aan de behoefte om ook open schuren, naast afsluitbare schuren en onbemande tankstations, naast tankstations met een winkel te registreren.
 - ii. Het uitbreiden van 'panden' tot met name 'bouwwerken' leidt tot vragen over de duidelijkheid van de inhoud en het bereik van de basisregistratie.
 - iii. Het adresseerbaar maken van (een deel van) deze objecten zou toegevoegde waarde kunnen hebben, maar zou anderzijds mogelijk tot onduidelikheden over de rol en de functie van het adres leiden.

De omvang van de behoefte is nog onduidelijk en evenmin staat vast dat de BAG de beste bron is om eventueel in deze informatiebehoefte te voorzien
- b. Het verplaatsen van alle pandgeometrie uit of juist naar de BAG. In de huidige situatie (BAG, BGT) is de pandgeometrie in twee registraties opgenomen, volgens verschillende eisen (bovenaanzicht; maaiveld) en met verschillende domeinen (BGT alleen ingemeten). Er zijn voorstellen gedaan om (ook vanwege 3D) alle pandinformatie, inclusief geometrie, uitsluitend in

de BAG op te nemen. Een alternatief is alle administratieve gegevens in de BAG op te nemen en de geometrische informatie in de BGT. Beide richtingen hebben forse gevolgen:

- a. De (objectgerichte) bundeling van administratieve en geometrische informatie in de BAG is een van de kwaliteiten van de BAG. Afnemers moeten anders twee basisregistraties raadplegen.
- b. Ook stand- en ligplaatsen, verblijfsobjecten hebben geometrie in de BAG (en komen in de BGT niet voor). Bovendien is in de BAG ook de geometrie van nog niet ingemeten objecten opgenomen. Elke aanpassing in dit opzicht heeft grote impact op bronhouders en afnemers (en ICT), waarbij ondertussen de vraag is of de huidige werkwijze tot dermate grote knelpunten leidt dat die aanpassingen noodzakelijk moeten worden geacht. Ter stimulering van deze ontwikkeling wordt in eerste instantie ingezet op het toevoegen (optioneel element) van 3D geometrie. Vanuit de beschikbaarheid van de 3D geometrie kan dan bezien worden wat zowel vanuit perspectief van gebruiksbehoefte als vanuit bronhouders de gewenste doorontwikkeling is.
- c. Relateren woonplaatsgeometrie aan de BRK. Gemeentegrenzen zijn gerelateerd aan kadastrale grenzen en 'bewegen' daarmee mee. Dat geldt niet voor woonplaatsgrenzen in de BAG. Dit leidt tot verschillen, die voorkomen kunnen worden door voor woonplaatsgrenzen die samenvallen met gemeentegrenzen, de gemeentegrens leidend te laten zijn. De bevoegdheid tot het vaststellen van de woonplaatsgrenzen ligt echter bij de gemeente. Daarnaast zijn er de nodige ICT-implicaties.

Risicomanagement

Het gecombineerde advies van de vier werkgroepen draagt bij aan risicomanagement vanuit verschillende invalshoeken. De adviezen van werkgroep 1 en 4 zorgen voor kwaliteitsborging binnen de gemeente. Naast tijdige en juiste registratie van gegevens, heeft de perceptie van afnemers over kwaliteit ook te maken met volledigheid en consistentie van beschikbare gegevens in het stelsel. De adviezen van werkgroep 2 en 3 gaan over het structureel agenderen van deze punten in documentatie die ook de rol kan vervullen van metadata op bronhouderniveau. Als de geadviseerde wijzigingen in de wet en in de productencatalogus aan worden gepast, worden risico's over het gebruik gedekt. Het gecombineerde advies van de werkgroepen vormt daarmee een complete aanpak voor risicomanagement. Bovendien wordt met de aankomende aansluiting op Digimelding een stap gezet met het stimuleren van terugmeldingen.

Managementsamenvatting werkgroep III: Voorstellen voor een beter gebruik van de BAG

In 2013 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een evaluatieonderzoek gedaan naar de werking van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Het verslag van dit onderzoek is door de verantwoordelijke minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) naar de beide Kamers der Staten-Generaal gestuurd. De aanbevelingen en vervolgacties uit dat rapport zijn door de minister verdeeld over vier werkgroepen.

Dit rapport is het verslag van werkgroep 3, die specifiek naar het gebruik van de BAG heeft gekeken. In dit rapport komt de werkgroep tot de conclusie dat er kansen genoeg zijn voor het stimuleren en optimaliseren van het gebruik van de BAG.

In zoveel mogelijk processen moeten zoveel mogelijk relevante BAG-gegevens gebruikt worden. Alternatieve gegevens moeten zo min mogelijk gebruikt worden. In het optimaliseren van gebruik is een schaal herkenbaar van gemakkelijk (bijvoorbeeld opschoning adresbestanden) naar moeilijk (bijvoorbeeld BAG in combinatie met andere gegevens als basis voor (geografische) analyses om processen te optimaliseren, denk aan fraudeopsporing en -bestrijding). De werkgroep heeft de belangrijkste 'smoezen' op een rijtje gezet waarom de BAG niet gebruikt wordt. De voornaamste redenen die genoemd worden om de BAG niet te gebruiken zouden gebrek aan kwaliteit, actualiteit en volledigheid zijn. Echter de 'smoezen' zijn allen te weerleggen. Deze 'smoezen top-10' met weerleggingen is van belang in de communicatie met bestaande en potentiële gebruikers.

De werkgroep heeft de volgende onderzoeksvragen gedefinieerd:

1. Wat zijn de wensen van gebruikers (is in huidig mandaat BAG BAO al te starten)?
2. Opstellen methodiek ter stimulering gebruik (binnen/buiten de overheid) in de breedte van het stelsel: aan welke knoppen kan gedraaid worden, wie moet er aan draaien (ministerie, BAG BAO, stelsel, KING, ...?) en welke scenario's zijn er?
3. Welke instrumenten zijn er om (verplicht) gebruik te stimuleren (en wie zou deze op moeten/kunnen pakken)?
4. Waar wordt de BAG nog niet gebruikt terwijl daar wel mogelijkheden voor zijn?
 - a. Bepaal aan de hand van de taken die overheidsorganisaties hebben en die beschreven staan in het SIRA onderzoek, waar gebruik van de BAG logisch is.
 - b. Analyseer wet- en regelgeving op BAG termen om zo potentieel BAG gebruik bij overheidsorganisaties te vinden.
 - c. Bedenk andere mogelijkheden.

Als antwoord op de eerste onderzoeksvraag bevat het rapport een inventarisatie van de gebruikerswensen en geeft advies hoe deze in de ogen van de werkgroep het best vastgelegd, geordend en geprioriteerd kunnen worden. De belangrijkste functionele wensen waarvan de werkgroep adviseert om deze door te voeren, hebben betrekking op verbetering van de BAG viewer, aansluiting op Digikoppeling en Diginetwerk en levering in andere bestandsformaten. Voorgesteld wordt het productenaanbod uit te breiden met Linked Data. Daarnaast wordt voorgesteld om in Extract en Compact de bestandnamen aan te passen en metadata toe te voegen ter vereenvoudiging

van inladen van data door afnemers. Daarnaast wordt geadviseerd het beheren van bestellingen door klanten mogelijk te maken in Mijn Kadaster.

Inhoudelijke wensen zijn niet nader behandeld in werkgroep 3 maar besproken in werkgroep 2 (kwaliteit: inhoud & normering). Volgens werkgroep 2 zijn de belangrijkste gebruikerswensen om door te voeren de volgende: De optionele opname van 3D-geometrie en ETRS89 tijdens de overgangsfase. Werkgroep 2 suggereert uitzonderingen in de (afbakenings-)regels waar mogelijk te schrappen en de status 'in onderzoek' kan op attribuutniveau in plaats van objectniveau vast te leggen. Met de BGT zou de nut en noodzaak van opname van de geometrie van de openbare ruimte onderzocht moeten worden.

Een belangrijke gebruikerswens is het opnemen van gebeurtenissen, maar werkgroep 2 adviseert om deze wens voorlopig niet door te voeren maar verder te onderzoeken. Een andere wens is het wijzigen van de procedure van grenscorrecties. Voor bepaalde afnemers is de wijziging een belangrijke wens, terwijl voor andere gebruikers de huidige werkwijze de voorkeur heeft. Werkgroep 3 adviseert dan ook een nadere verkenning van behoefte, kosten en baten.

De werkgroep heeft een methode ontwikkeld om het prioriteren en doorvoeren van wijzigingsverzoeken van belanghebbenden structureel te borgen. De wensen komen op een lijst met drie rubrieken: uit te voeren wensen, (voorlopig) niet uit te voeren wensen en gerealiseerde wensen. Deze lijst wordt op de BAG website gepubliceerd met een onderbouwing daarbij. De werkgroep beveelt aan om deze methodiek structureel in te zetten (bijvoorbeeld bij vaststelling jaarplan) en structureel budget te reserveren om doorontwikkelingen mogelijk te maken. Hiermee is een praktische invulling gegeven aan de opdracht van lenM om te zorgen dat gebruikerswensen structureel opgepakt worden.

Om gebruik van de BAG te stimuleren is een 'knoppenmatrix' ontwikkeld, als beantwoording voor de 2^e en 3^e onderzoeksvraag. Met 'knoppen' worden verschillende instrumenten bedoeld die gehanteerd kunnen worden ter stimulering van het gebruik van de BAG. De verschillende 'knoppen' of instrumenten zijn onderverdeeld in vier categorieën ('vierpijleraanpak') met manieren waarop potentiële gebruikers benaderd kunnen worden, nl. informeren, monitoren, helpen en aanspreken (wanneer het 'verplichte' gebruikers betreft). De knoppen zijn verdeeld over verschillende segmenten, die ingedeeld kunnen worden in sectoren (bijv. 'sociaal domein', 'domein fysieke leefomgeving' etc.), systemen/intermediairs (bijv. stelselvoorzieningen of andere basisregistraties, koepels etc.) en private ondernemingen (bijv. woningcorporaties, verzekeraars). De werkgroepleden hebben aan de instrumenten waardes toegekend naar rato waarvan het beschikbare budget verdeeld kan worden. In de matrix zijn ook 3 scenario's met verschillende budgetten uitgewerkt. Ongeacht het budget adviseert de werkgroep altijd in te zetten op samenwerking in het stelsel.

Bij het beantwoorden van de 4^e onderzoeksvraag heeft de werkgroep geconcludeerd dat er op drie niveaus wettelijke taken te herkennen zijn waar de BAG een rol kan spelen: op het niveau van het object, op het niveau van het subject, en op het niveau van de locatie. Om gebruik van de BAG te stimuleren zouden definities van overige wet- en regelgeving op de BAG moeten aansluiten. Om hiervoor te pleiten is het belangrijk om op de hoogte te zijn van eventuele nieuwe of gewijzigde wetgeving. En om te detecteren of er bij bestaande wet- en regelgeving niet al gebruik gemaakt kan worden van de BAG. De aanbeveling is daarom aan het ministerie van lenM om de verantwoordelijkheid voor deze detectiefunctie vorm te geven. Dit kan intern opgepakt worden door

bijvoorbeeld de wetgevingsjuristen op het ministerie van IenM op deze niveaus het verplichte gebruik van de BAG te laten bewaken (of dat uit te besteden), of door op stelselniveau maatregelen te nemen zoals bijvoorbeeld een verplichte 'basisregistratietoets' bij ministerraadvoorstellen. Indien hier op stelselniveau (BZK) niet in voorzien wordt doet de werkgroep de aanbeveling om dit in ieder geval voor de geo-gerelateerde basisregistraties onder verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM uit te laten voeren. Het BAG BAO zou zorg moeten dragen dat hierover wordt gerapporteerd.

Potentieel gebruik ligt bij de afnemers van de basisregistraties en bij de sectorregistraties en sectorknooppunten. Dit betreft vooral het gebruik van BAG identificatienummers door afnemers van de stelselpartners, zoals via de WOZ of BRP, maar ook via bijvoorbeeld toepassing van de architectuur van de woningcorporaties (CORA) en politie. Om gebruik te stimuleren zouden de andere basisregistraties communicatie over de BAG structureel moeten meenemen in hun eigen communicatiekanalen. Voor het stimuleren van gebruik van de sectorregistraties adviseert de werkgroep om het secretariaat BAG BAO het gebruikspotentieel te laten inventariseren. De inzet van accountmanagement, als één van de 'knoppen' in de matrix, kan hier een rol in spelen.

De werkgroep heeft verder met veel belangstelling kennis genomen van het rapport van het SGO-3 onderzoek "Dienstbaar en transparant" dat in mei 2014 is verschenen en van het rapport van de Algemene Rekenkamer over "Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance", dat in oktober 2014 verscheen. Het vervolgttraject van deze rapporten zal ongetwijfeld ook gevolgen hebben voor de BAG. De werkgroep meent dat zij met haar rapportage al een eerste aanzet voor dat vervolg heeft geleverd. Het rapport geeft antwoord op de onderzoeksvragen en bevat de onderbouwing ervan in hoofdlijnen. De meer gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen staat in de bijlagen beschreven.

Managementsamenvatting werkgroep IV: Gemeentelijke Baten

Harmoniseren processen en definities (actie: gemeenten)

Aanbeveling evaluatie: Waar mogelijk het vereenvoudigen van BAG processen en (stapsgewijs) harmoniseren van definities die de beheerkosten kunnen verminderen. De gemeenten hebben hiervoor diverse voorstellen gedaan. Ook hiervoor zullen impactanalyses gemaakt moeten worden.

Advies werkgroep 4: Gemeenten kunnen meer baten uit de BAG halen:

- Harmoniseer begrippen en definities in het ruimtelijk domein (bouwen en wonen, BAG, BGT en WOZ) voor zover gemeente die zelf kunnen vaststellen (voor overige zie wet en regelgeving),
- Win gegevens gelijktijdig en eenmalig in bij de bron voor alle gemeentelijke (basis)registraties en processen,
- Verbeter de samenwerking tussen afdelingen en automatiseer indien mogelijk processen in de hele keten vanaf inwinnen, via basisregistraties tot en met afhandelen van terugmeldingen,
- Werk de geïnventariseerde winstpakkers uit tot good practices en communiceer die met de gemeenten.

Dilemma is het ontbreken van voldoende urgentiebesef bij bijvoorbeeld bouwen en wonen dat de gegevens uit het vergunningsproces noodzakelijk zijn voor de BAG en de WOZ.

Dilemma is ook dat voor veel gemeenten het project BAG, met het aansluiten van de BAG op de Landelijke Voorziening, is afgesloten. Dit betekent dat het lastig kan zijn om nut en noodzaak te verkrijgen voor het opzetten en implementeren van procesverbeteringen ten behoeve van een registratie die net is ingevoerd, terwijl de aandacht en capaciteit nu vooral uitgaat naar de implementatie van de BGT. Ons advies is opdracht te geven om deze processen verder te onderzoeken (onder meer de G4 heeft diverse knelpunten aangedragen) en samen met gemeenten een handreiking procesoptimalisatie BAG op te stellen. Hiervoor zijn dan wel middelen nodig.

Wet en regelgeving (actie: wetgever)

Aanbeveling evaluatie: Bovendien verdient het aanbeveling om in de toekomst bij nieuwe wet- en regelgeving (of op momenten van wijziging daarvan) zoveel mogelijk aan te sluiten op de bestaande definities en attributen van de BAG en andere basisregistraties. Dit heeft de voorkeur boven het introduceren van nieuwe begrippen. Dit overstijgt de BAG en vraagt om tijdige stelselbrede signalering en toetsing, waarvoor lenM samen met BZK iets zal moeten organiseren.

Advies werkgroep 4: De werkgroep onderschrijft de aanbeveling. Nieuwe wet- en regelgeving, zoals de omgevingswet, moet verplicht gebruik maken van de begrippen en definities zoals vastgelegd in eerdere wetgeving met name de wetten betreffende de basisregistraties zoals de BAG. Processen kunnen alleen efficiënt verlopen indien de wetgever definities als gebruiksoppervlakte, gebruiksdoel en gebeurtenissen harmoniseert. Het ministerie van lenM is verantwoordelijk voor wetgeving in het ruimtelijk domein zoals de Omgevingswet en de wetten BAG en BGT. Ons advies is dat het Ministerie van lenM de harmonisatie van begrippen en definities binnen het ruimtelijk domein oppakt en voor de relatie met de WOZ afstemt met het ministerie van Financiën. Vraag aan de wetgever is verder om de consequenties van de eigen wetgeving te voorzien en oplossingen aan te bieden voor knelpunten die hier uit ontstaan. Denk hierbij onder meer aan het toestaan van vergunningsvrij bouwen terwijl anderzijds de wens is de kwaliteit van de basisregistraties zoals de BAG en de WOZ te verhogen.

Stimuleren ondersteuning (actie: door nog op te zetten projectgroep)

Aanbeveling evaluatie: Het stimuleren en ondersteuning van gemeenten bij het stroomlijnen van hun interne systemen en processen via onder andere kennisoverdracht, good practices, maar ook via betere standaarden en afspraken met softwareleveranciers.

Advies werkgroep 4: Kennisoverdracht is mogelijk nadat de handreiking procesoptimalisatie BAG is opgesteld. Deze is dan met voorbeelden uit de gemeenten als good practice te verspreiden en zijn daar kennissessies voor te geven.

Winstpakkers gemeenten (actie: door nog op te zetten projectgroep)

Aanbeveling evaluatie: Verder stimuleren van de gemeentelijke 'winstpakkers' via bijvoorbeeld voorlichting, good practices en opleidingen.

Advies werkgroep 4: zie 3.3. Denk hierbij ook aan het gebruik van de BAG in combinatie met andere basisregistraties zoals de BGT in het veiligheids en sociaal domein.

Winstpakkers andere overheden (actie: op te zetten ondersteuningsorganisatie)

Aanbeveling evaluatie: Verder stimuleren van 'winstpakkers' voor andere overheidsorganisaties, zoals fraudebestrijding en verbetering taakuitvoering, vooral via koppeling van gegevens met andere registraties. Dit gebeurt niet vanzelf.

Advies werkgroep 4: zie 3.3.

Vervolgstep

De werkgroep adviseert om een vervolgoopdracht te formuleren voor het verder onderzoeken van de mogelijke procesverbeteringen, het opstellen van handreikingen en de wijze waarop de resultaten met de gemeenten te communiceren. Gezien de hierboven beschreven dilemma's is te verwachten dat veel aandacht nodig voor het verkrijgen van draagvlak. De werkgroep adviseert daarom de concept vervolgoopdracht voor te leggen aan de bestuurlijke VNG commissie "Dienstverlening en Informatiebeleid" en daarbij het Gemeentelijk Geo Beraad en KING in te betrekken.