



RAPPORTAGE VOORONDERZOEK BESTUURLIJKE GEBIEDEN

Versie

1.0

Datum

13 juni 2022

Auteur

Ronald Bokhove

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Samenvatting	3
3	Bestuurlijke gebieden in de SOR	5
3.1	Bestuurlijke gebieden	6
3.2	Inhoud van Bestuurlijke gebieden.....	6
3.2.1	Gemeente	7
3.2.2	Provincie	7
3.2.3	Rijk	8
3.2.4	Maritieme zones.....	8
3.2.5	Veiligheidsregio.....	10
3.2.6	Waterschap.....	10
4	Gebruik van Bestuurlijke gebieden	11
4.1	Inrichting huidige voorzieningen	12
5	Modellering en kwaliteitsaspecten	12
5.1	Kwaliteit.....	13
5.2	Objecten en attributen	13
5.2.1	Status.....	17
5.3	Temporele aspecten en tijdreizen.....	18
5.4	Relaties tussen objecten.....	19
5.5	Bronverwijzing.....	20
5.6	Naamgeving Bestuurlijke gebieden	20
5.7	Door te voeren acties/verbeterpunten	21
6	Relaties met huidige basisregistraties	22
6.1	Relatie met de Basisregistratie Kadaster (BRK).....	22
6.1.1	Huidig mutatieproces	23
6.1.2	Provincie en rijk.....	26
6.1.3	Door te voeren verbeteringen rond/aan de kadastrale kaart.....	26
6.2	Relatie met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)	27
6.3	Door te voeren verbeteringen rond/aan de woonplaats (BAG)	29
6.4	Relatie met de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)	29
6.5	Relatie met de Basis Registratie Topografie (BRT).....	30
6.5.1	Mutatieproces	30
6.6	Relatie met de Basisregistratie Wet waardering Onroerende Zaken (WOZ)	31
6.7	Relatie met de Basisregistratie Ondergrond (BRO)	31
7	Oplossingsrichting	33
7.1	Bronhouderschap.....	33
7.2	Startpunt	34
7.3	Eindpunt.....	34
7.4	Transitie	35
8	Bijlagen	36

1 Inleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in december 2021 aangegeven een vooronderzoek te willen uitvoeren naar de haalbaarheid van een voorziening samenhangende bestuurlijke gebieden. Hiermee zouden objecten in samenhang gebracht en ontsloten moeten worden. Het vooronderzoek kent zowel inhoudelijke, technische als procesmatige componenten en is tussen januari en april 2022 door het Kadaster uitgevoerd.

Binnen de kaders van de Samenhangende Objecten Registratie (SOR) zijn de Bestuurlijke gebieden nader uitgewerkt als onderdeel van de zogeheten Registratieve Ruimten. Er wordt daarbij aangesloten op NEN 3610. In het document 'Eisen aan model samenhangende objectenregistratie'¹ (hierna te noemen Emso) zijn de objecten met hun kenmerken opgenomen die deel uitmaken van de eerste tranche van Bestuurlijke gebieden. Over volgende tranches zijn nog geen afspraken gemaakt, maar in de toekomst kan ervoor gekozen worden om nog meer bestuurlijke gebieden toe te voegen. Een deel van de eerste objecten is thans ondergebracht in een van de bestaande basisregistraties. Daarnaast zijn er objecten die op een andere wijze of niet centraal ontsloten worden. Omdat samenhang ontbreekt heeft het Kadaster in 2020 een API Bestuurlijke grenzen gerealiseerd die het mogelijk maakt om data van verschillende bestuurlijke gebieden in samenhang op te vragen. De webservice is ontwikkeld voor gebruik in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), maar voorziet ook daarbuiten in een behoefte. De voorziening en de achterliggende processen zijn echter nog onvoldoende geborgd, wat zijn weerslag heeft op de inhoud en kwaliteit van de gegevens.

In dit onderzoek wordt het thema Bestuurlijke Gebieden breed bij de kop gevat. De vraag staat centraal hoe afnemers een samenhangende voorziening kan worden geboden die voorziet in de behoefte en waarmee bronhouders het afleidings- en bijhoudingsproces kunnen bijhouden. Om hier te komen kunnen bestaande voorzieningen worden uitgebouwd en gestroomlijnd, maar kunnen ook nieuwe voorzieningen worden ontwikkeld. Een (basis)registratie – op termijn ondergebracht in de SOR – is hierbij een mogelijke oplossing.

Er is geen 'big bang' voorzien. Conform hedendaagse inrichtingsprincipes wordt een *agile*-benadering voorgestaan waarbij de voorziening geleidelijk wordt uitgebouwd. Gebruikers hebben op die manier op korte termijn al baat van te ontwikkelen functionaliteit en verbeterde onderliggende processen.

2 Samenvatting

Het Ministerie van BZK heeft het Kadaster opdracht gegeven de haalbaarheid van een voorziening samenhangende Bestuurlijke gebieden te onderzoeken. Aanleiding zijn voorhanden deelproducten die via PDOK of anderszins in een behoefte voorzien, maar waarvan de objecten vaak nog niet afgestemd zijn en die vaak nog handmatig worden samengesteld. Met de doorgroei van losse geobasisregistraties naar een samenhangend en object-georiënteerd landschap van geobasisdata moeten ook de Bestuurlijke gebieden worden doorontwikkeld. Aandacht voor inhoud en kwaliteit is een eerste stap om op termijn ook deze registratieve ruimten in de SOR te kunnen opnemen. Onder het begrip Bestuurlijke gebieden vallen vooralsnog gemeenten, provincies, rijksdelen op land en ter zee, waterschappen en veiligheidsregio's. Hun geometrie en andere kenmerken worden vastgelegd zodat vragen als 'Wie is het bevoegd gezag op deze locatie' en 'Hoe ver strekt het gezag zich uit'

¹ Zie ook <https://docs.geostandaarden.nl/disgeo/emso/#bestuurlijk-gebied>

kunnen worden beantwoord. Ook met het oog op de komst van de Omgevingswet moeten dergelijke vragen worden beantwoord.

Een voorziening Bestuurlijke gebieden dient te voldoen aan kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van actualiteit, compleetheid en toegankelijkheid. Het NORA-raamwerk biedt mogelijkheden om deze aspecten nader uit te werken. Op een later moment kunnen die eisen opgenomen worden in een gegevenscatalogus. Hoewel de aandacht bij Bestuurlijke gebieden vaak naar de grenzen uitgaat zijn er meer attributen die worden vastgelegd. De identificatie (OIN, CBS-code of UOI) is zo'n attribuut dat verdere uitwerking behoeft. Dat geldt ook voor het ontstaan en verdwijnen van gebieden en de status die een object in de voorziening dient te krijgen. Ook de bronverwijzing is een aandachtspunt, bij formele besluiten als herindelingsregelingen en grensverdragen met buurlanden lijkt ontsluiting van brondocumenten wenselijk. Nog niet alle gebruikers van Bestuurlijke gebieden zijn in beeld. Een governance-traject met bronhouders én afnemers moet als klankbord voor toekomstige ontwikkelingen fungeren.

Bij opname in de SOR is een wettelijke basis voor Bestuurlijke gebieden onontkoombaar. De eerste jaren kan doorontwikkeling echter prima geschieden met een niet-formele voorziening. Een *agile*-ontwikkelingsproces is immers niet gebaat bij strakke kaders, wel bij flexibiliteit en gebruiksvriendelijkheid. Voor het beheer van de voorziening/registratie is het Kadaster kandidaat. De organisatie beheert thans een belangrijk deel van de Bestuurlijke gebieden en heeft een ad-hoc-voorziening ontwikkeld waar ook de 'andere' objecten deel van uitmaken. Er kunnen wel kanttekeningen worden gezet bij een doorontwikkeling van deze voorziening omdat ze sterk arbeidsintensief is en gevoed wordt op het ad-hoc samenstellen van de gegevensset. Ook is de organisatorische onderbrenging van de API bij het DSO op dit moment verklaarbaar, maar ligt uiteindelijk een neutrale plek in de kadastrale organisatie meer voor de hand. Van daaruit kan consistentiebewaking en procesafstemming in de dataketen worden vormgegeven. Via een netwerk van webservices kunnen de andere bronhouders hierbij aangehaakt worden.

De kadastrale kaart is als onderdeel van de Basisregistratie Kadaster (BRK) een belangrijke bron voor data over gebieden behorende bij gemeenten, provincies en rijksgebied op land. Deze bestuurlijke gebieden zijn echter niet beschermd in de BRK waardoor hun ligging soms ook wijzigt als gevolg van kadastrale processen. Wijzigingen in de bestuurlijke indeling kunnen bovendien pas geregistreerd worden nadat herindelingen of grenscorrecties hebben plaatsgehad. Geadviseerd wordt communicatie over deze tekortkomingen op te pakken en op termijn bestuurlijke grenzen te beschermen en opname van toekomstige grenzen mogelijk te maken. De relatie tussen Bestuurlijke gebieden en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) komt tot uiting in de gemeentegrens die moet samenvallen met de woonplaatsgrens van de naastgelegen gemeenten. Bij de start van de BAG tussen 2007 en 2011 is hierop toegezien, maar geleidelijk is de geometrie uiteen gaan lopen met ongewenste gevolgen voor gebruikers van informatieproducten. Snelle winst kan worden behaald als gemeentelijke bronhouders op de hoogte worden gebracht van dit probleem en vervolgens hernieuwd tot afstemming overgaan. Op de langere termijn zou de relatie gemeente – woonplaats ook technisch kunnen worden geborgd of gesignaleerde afwijkingen direct onder de aandacht van bronhouders kunnen worden gebracht. De Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) biedt de mogelijkheid om waterschapsgrenzen onder te brengen. Daarvan wordt in de praktijk geen gebruik gemaakt, mogelijk door een technische beperking van het aantal knikpunten in het vlak. Als de waterschappen een plek krijgen in een landelijke voorziening of in een basisregistratie lijkt vrijwillige opname in de BGT niet langer interessant, in andere gevallen moet gekeken worden naar technische oplossingen om opname in de BGT gemakkelijker te maken.

Het aan de Basisregistratie Topografie (BRT) gerelateerde TOPgrenzen bevat de gegeneraliseerde gemeente-, provincie- en rijksgrenzen. Een gegeneraliseerd grenzenbestand is compacter dan dat uit de BGT omdat er veel minder knikpunten in het bestand aanwezig zijn. TOPgrenzen houdt nu echter bij het ontstaan van nieuwe grenzen rekening met topografische objecten in de BRT. Deze relatie zou wellicht losgekoppeld moeten worden, waardoor een grenzenbestand niet langer afhankelijk wordt gemaakt van de kleinschalige topografie. Deze onafhankelijkheid met geautomatiseerde generalisatie geldt al voor kleinschaliger varianten. De gebruiksbehoefte moet uitwijzen welke varianten wenselijk zijn en onderhouden moeten worden. De noodzaak om af te stemmen tussen verschillende schaalniveaus blijft echter bestaan.

De Basisregistratie Ondergrond (BRO) maakt registratie van objecten op of onder zee mogelijk. Voor het bepalen van het te hanteren referentiestelsel is het voor bronhouders noodzakelijk te weten waar de basislijn ligt (de laagwaterlijn aangevuld met de verbinding tussen deze lijnen ter hoogte van de zeearmen). De Dienst der Hydrografie stelt deze lijn twee maal per jaar vast, maar in de voorbereiding naar aanlevering in de BRO kan het opschuiven van de basislijn tot een afwijzing bij de inname leiden. Met de komst van een webservice maritieme zones laat dit probleem zich wellicht sneller herkennen en oplossen.

Hoewel de toekomst van de Bestuurlijke gebieden waarschijnlijk binnen de SOR ligt, kan de voorziening indien gewenst ook 'op eigen benen staan' en deel uitmaken van het bestaande stelsel van basisregistraties. De verhouding met andere objecten in het stelsel wordt hierdoor niet wezenlijk anders, wel is mogelijk meer afstemming vereist als het beheer van voorzieningen organisatorisch, technisch en inhoudelijk uiteenloopt. Ook kan het juridische traject complexer worden als bestaande wetten moeten worden herzien in plaats van vervangen door nieuwe wet- en regelgeving.

3 Bestuurlijke gebieden in de SOR

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is in 2018 gestart met Doorontwikkeling in Samenhang van de geo-basisregistraties, afgekort DiS Geo. Doelstelling daarvan is meer samenhang te creëren in de geo-informatie-infrastructuur om daarmee de aanpak van grote maatschappelijk opgaven in de leefomgeving zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen. Onderdeel is de doorontwikkeling van enkele bestaande geo-basisregistraties tot een Samenhangende Objecten Registratie (SOR).

Het SOR-traject is gericht op de harmonisatie en integratie van de objecten uit de huidige basisregistraties Adressen en Gebouwen, Grootchalige Topografie, Topografie, delen van de basisregistratie Waardering Onroerende Zaken en enkele andere registraties, en de aanvulling daarvan met een aantal relevante nieuwe objecten.

De SOR is ingedeeld in vier semantische hoofdklassen:

- Reëel (fysiek) object: object waarvan het fenomeen in de werkelijkheid tastbaar, zichtbaar en begrensd aanwezig is. Voorbeeld is een gebouw.
- Functionele ruimte: object met een specifieke functie. Voorbeeld is een begraafplaats.
- Geografische ruimte: object dat bekend staat onder een vanuit de historie of in de volksmond bekende benaming of een fysisch-geografische samenhang kent. Voorbeeld is een streek.
- Registratieve ruimte: op basis van wet- of regelgeving afgebakend object dat als eenheid geldt van politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid of voor bedrijfsvoering. Voorbeelden van

registratieve ruimten zijn woonplaats, wijk en openbare ruimte. Ook de bestuurlijke gebieden vallen in deze hoofdklasse.

3.1 Bestuurlijke gebieden

Met de doorontwikkeling van de geobasisregistraties in samenhang (DiS Geo) is de behoefte ontstaan om diverse bestuurlijke gebieden beter bruikbaar te maken binnen de context van een samenhangend stelsel van geo-basisgegevens. Voorbeelden van bestuurlijke gebieden zijn gebieden die behoren bij de openbare lichamen rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's. Het gaat hier dus niet om de openbare lichamen zelf maar alléén om het gebied waar binnen het openbare lichaam haar bestuurlijke verantwoordelijkheid uitoefent².

Daarnaast worden ook de grenzen op zee die de maritieme zones ruimtelijk afbakenen als onderdeel van de bestuurlijke gebieden beschouwd. Hieronder vallen de territoriale zee, aansluitende en exclusieve economische zone en het continentaal plat.

Bestuurlijke gebieden van eenzelfde type dienen in beginsel zonder overlap of leemte aan te sluiten. Het uitgangspunt 'eenheid van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid' laat zich praktisch gezien in een tweetal vragen vertalen:

- Wie is het bevoegde gezag/zijn de bevoegde gezagen op een bepaalde locatie?
- Waar ligt de grens tussen bestuurlijke gebieden?

Voor zover er zicht is op afname en gebruik van bestuurlijke gebieden zijn deze vragen relevant, bijvoorbeeld bij de inrichting van het DSO in het kader van de Omgevingswet, voor statistische analyses door het Centraal Bureau voor de Statistiek en voor gebruik in publicaties zoals de RegioAtlas³ en voor de bundeling van publieke organisaties op organisaties.overheid.nl. Ook voor het bepalen van verantwoordelijkheden bij veiligheidsincidenten, de afbakening van verkiezingsgebieden enzovoorts worden deze vragen gesteld die (op termijn) met de dataset Bestuurlijke gebieden kunnen worden beantwoord.

3.2 Inhoud van Bestuurlijke gebieden

De inhoud van de Bestuurlijke gebieden is door het Ministerie van BZK in eerste instantie als volgt bepaald:

- Gemeente
- Provincie
- Rijk (land)
- Maritieme zones behorend bij het rijk
- Veiligheidsregio
- Waterschap

Op basis van voortschrijdend inzicht kan de indeling op enig moment worden uitgebreid. Het is daarom van belang om bij de modellering en het vastleggen van andere uitgangspunten rekening te houden met toekomstige opname van nieuwe bestuurlijke gebieden. Anders dan bij de ontwikkeling van de basisregistraties in de afgelopen twee decennia is de voorziene doorontwikkeling een

² Zie ook <https://geonovum.github.io/disgeo-scope/bestuurlijkegebieden/#scope>

³ Zie ook <https://www.regioatlas.nl/regioindelingen>

organisch proces, dat past bij hedendaagse inzichten als ontwikkelen binnen een *scaled agile framework* (SAFe)⁴.

Bij opname van nieuwe typen bestuurlijke gebieden moet in de eerste plaats gedacht worden aan samenwerkingsverbanden van gemeenten. Voor zover wettelijke bevoegdheden van overheidsorganen zijn overgeheveld naar deze verbanden kan inderdaad sprake zijn van organisaties met een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Als voorbeeld kunnen worden genoemd belastingsamenwerkingsverbanden, arbeidsmarktregio's en omgevingsdiensten/regionale uitvoeringsorganen. Voor veruit de meeste verbanden geldt dat deze een geheel aantal inliggende gemeenten bevat. Toch zijn er situaties denkbaar (bijvoorbeeld direct na een herindeling) dat slechts delen van de nieuwe gemeente tot een bepaald verband behoren of dat een gemeente (tijdelijk) deel uitmaakt van meer samenwerkingsverbanden van eenzelfde soort. Het Ministerie van BZK en de VNG hebben een groot aantal samenwerkingsverbanden in kaart gebracht⁵.

Ook provinciale samenwerkingsverbanden (als landsregio's) zouden desgewenst in de Bestuurlijke gebieden kunnen worden opgenomen.

3.2.1 Gemeente

De definitie luidt: afgebakend gedeelte van het grondgebied van Nederland, onder zeggenschap van een openbaar lichaam met diverse bestuurlijke taken, ingesteld op basis van artikel 123 en 124 van de Grondwet, artikel 2:1 Burgerlijk Wetboek en artikel 3 van de Wet algemene regels herindeling.

De grenzen worden vastgesteld door het Rijk op basis van een provinciale grensbeschrijving. Gemeentegrenzen kunnen aan de BRK worden ontleend op basis van artikel 48 van de Kadasterwet. Ook de BRT bevat gemeentegrenzen op basis van artikel 98a van de Kadasterwet. Het Kadaster is bronhouder.

Het gaat bij dit begrip nadrukkelijk om het grondgebied en niet om de juridische entiteit (bevoegd gezag). Een gemeente valt altijd volledig binnen een provincie. De geometrie van alle gemeenten in een provincie moeten de provincie volledig bedekken. Gemeenten mogen niet overlappen.

3.2.2 Provincie

De definitie luidt: afgebakend gedeelte van het grondgebied van Nederland, onder zeggenschap van een openbaar lichaam met diverse bestuurlijke taken, ingesteld op basis van artikel 123 en 124 van de Grondwet, artikel 2:1 Burgerlijk Wetboek en artikel 13 van de Wet algemene regels herindeling. De grenzen worden vastgesteld door het Rijk op basis van een provinciale grensbeschrijving. Provinciegrenzen kunnen aan de BRK worden ontleend op basis van artikel 48 van de Kadasterwet. Ook de BRT bevat provinciegrenzen op basis van artikel 98a van de Kadasterwet. Het Kadaster is bronhouder.

Het gaat bij dit begrip nadrukkelijk om het grondgebied en niet om de juridische entiteit (bevoegd gezag). Een provincie valt altijd volledig binnen het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De geometrie van alle provincies moeten het Europese deel van het grondgebied van Nederland op land volledig bedekken. Provincies mogen niet overlappen.

⁴ Zie ook https://en.wikipedia.org/wiki/Scaled_agile_framework

⁵ Zie ook <https://www.regioatlas.nl/regioindelingen> en <https://vng.nl/artikelen/gemeentelijke-samenwerking-in-kaart-gebracht>

3.2.3 Rijk

De definitie luidt: het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden.

De grenzen worden vastgesteld door het Rijk op basis van internationale verdragen. Rijksgrenzen kunnen aan de BRK worden ontleend op basis van artikel 48 van de Kadasterwet, voor zover deze op of in de nabijheid van het land zijn gelegen (zie 4.4 voor het Rijksgebied op zee die in maritieme zones is opgedeeld). Ook de BRT bevat rijksgrenzen op basis van artikel 98a van de Kadasterwet. Het Kadaster is bronhouder.

In de SOR zijn de rijksgebieden beperkt tot het Europese deel van het Koninkrijk. In dit vooronderzoek worden de overzeese delen van het Rijk dan ook niet meegenomen.

3.2.4 Maritieme zones

Van de te onderscheiden maritieme zones zijn er – vanuit het veronderstelde brede gebruik – vier opgenomen in de SOR. Andere maritieme zones kennen veelal een meer sectoraal gebruik (visserijbeleid, milieubeleid) op grond waarvan opname in een centrale voorziening nu niet voor de hand ligt.

De maritieme zones worden vastgesteld en gepubliceerd door de Dienst der Hydrografie van het Ministerie van Defensie. Ze komen voort uit wetten die zijn afgeleid van de *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS). Als bestuurlijk gebied worden onderscheiden de Nederlandse territoriale zee, de Nederlandse aansluitende zone, de Nederlandse exclusieve economische zone en het Nederlands continentaal plat. Aan elk van deze gebieden is specifieke wet- en regelgeving verbonden. Zij hebben alle een relatie met de basislijn; deze is samengesteld uit de laagwaterlijn die de Nederlandse kustbegrenzing vormt en rechte basislijnen bij de monding van zeearmen (Zeeland) en tussen de Waddeneilanden. De laagwaterlijn vormt, samen met de basislijnen ook de grens tussen de territoriale zee en de binnenwateren. Bij wijzigingen aan deze basislijn bewegen de grenzen van de zeewaarts gelegen gebieden mee. Alle indelingen worden ontleend aan de (digitale) zeekaart, publicatie volgt dan ook pas na uitgifte. Aanpassing van de maritieme zones vindt gemiddeld een tot twee keer per jaar plaats. De grenzen op zee met België en het Verenigd Koninkrijk liggen vast op grond van gesloten grensverdragen. De grens op zee met Duitsland ligt niet volledig vast. Nederland en Duitsland verschillen van mening over de grenslijging van de territoriale zee nabij de monding van de Eems. Wel bestaat er een verdrag waarin afspraken staan over samenwerking in deze zone: het Eems-Dollardverdrag.

Nederlandse territoriale zee

De definitie luidt: het gebied vanaf de laagwaterlijn en de tussengelegen basislijnen tot 12 zeemijl uit de kust dat behoort bij het Rijk.

Het staat ook bekend onder de naam '12-mijlszone'. In het Eems-Dollard gebied is er tussen Nederland en Duitsland geen formeel grensverdrag en dus geen wederzijds bevestigde begrenzing van de territoriale zee.

De grenzen worden vastgesteld op basis van de Wet grenzen territoriale zee.

Nederlandse aansluitende zone

De definitie luidt: het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee dat zich niet verder uitstrekt dan 24 zeemijlen vanaf de laagwaterlijn en de tussengelegen basislijnen.

De grenzen worden vastgesteld op basis van de Rijkswet instelling aansluitende zone.

Nederlandse exclusieve economische zone

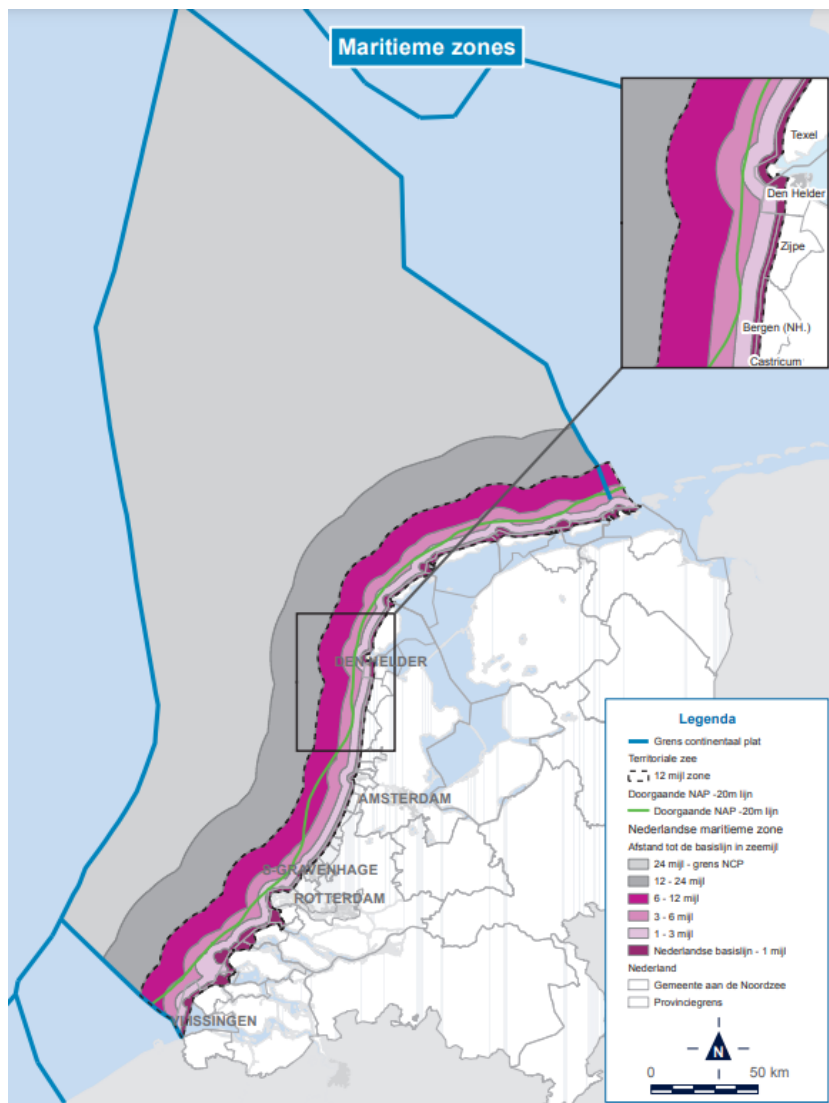
De definitie luidt: het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee dat zich niet verder uitstrekt dan tweehonderd zeemijlen vanaf de laagwaterlijn en de tussengelegen basislijnen.

De grenzen worden vastgesteld op basis van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

Nederlands continentaal plat

De definitie luidt: het onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en de ondergrond daarvan, waarop het Koninkrijk soevereine rechten heeft, en gelegen is buiten en grenzend aan de territoriale zee. Binnen het Europese deel van het Rijk kent deze dezelfde contour als de Nederlandse Exclusieve Economische Zone.

De grenzen worden vastgesteld op basis van de Mijnwet continentaal plat.



Figuur 1: Maritieme zones, ofwel rijksgebieden op zee. Bron: Dienst der Hydrografie.

Overige maritieme zones

Er worden meer maritieme zones onderscheiden die bij gebleken afnemersbehoefte in aanmerking zouden kunnen komen voor opname in de SOR. Zij worden alle door de Dienst der Hydrografie vastgesteld.

- zones volgens het gemeenschappelijke visserijbeleid

- grenzen volgens kaderrichtlijn water
- Eems-Dollardverdrag en aanvullende overeenkomst
- grenzen particularly sensitive sea area Waddenzee

Ook binnen de territoriale zee kunnen er nog drie bestuurlijk-juridische zones worden onderscheiden, waaronder het gemeentelijk en provinciaal ingedeeld gebied tot 1 kilometer uit de kust. Er is dus overlap tussen de bestuurlijke gebieden uit de BRK en de Territoriale zee. De begrenzing van de overlap wordt gevormd door de basislijn en de in zee gelegen gemeente-, provincie- of rijksgrens. Ter hoogte van de grens met België en Duitsland dienen de grenzen afgestemd te zijn.

3.2.5 Veiligheidsregio

De definitie luidt: afgebakend gedeelte van het grondgebied van Nederland, onder zeggenschap van een openbaar lichaam met diverse bestuurlijke taken, ingesteld op basis van artikel 9 van de Wet Veiligheidsregio's.

De indeling wordt vastgesteld door het Ministerie van BZK op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 8 van de Wet Veiligheidsregio's. Hierbij worden de naam van de Veiligheidsregio's en de inliggende gemeenten vastgesteld. Bij grenscorrecties tussen gemeenten die tot meer dan één veiligheidsregio behoren, verandert de grens van de veiligheidsregio mee met die van de gemeenten. Gemeentelijke herindelingen zijn soms aanleiding om de indeling van de veiligheidsregio's te herzien.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (voorheen Instituut Fysieke Veiligheid) is bronhouder.

3.2.6 Waterschap

De definitie van het waterschap (Administratief gebied) luidt: afgebakend gedeelte van het grondgebied van Nederland, onder zeggenschap van een openbaar lichaam welke de waterstaatskundige verzorging van dat gebied ten doel heeft, ingesteld op basis van artikel 133 van de Grondwet en de Waterschapswet.

Het Administratief gebied betreft de geografische representatie van de verkiezingsgrenzen zoals die door de waterschappen zijn vastgelegd. Het gaat bij dit begrip nadrukkelijk om het grondgebied en niet om de juridische entiteit (bevoegd gezag).

Waterschappen worden ingesteld door de (betrokken) provincie(s). De waterschappen fungeren gezamenlijk als bronhouder en het Waterschapshuis verzamelt en consolideert deze gegevens voor externe verstrekking.

Vooralsnog wordt binnen Bestuurlijke gebieden het Administratief gebied aangehouden voor de begrenzing van het waterschap. In de praktijk zijn er meerdere waterschapsgebieden te onderscheiden die taakafhankelijk zijn (watersysteembeheer, waterkeringenbeheer en afvalwaterzuivering). Ook Rijkswaterstaat (RWS) heeft een rol in het waterbeheer, waardoor deze organisatie wellicht ook als leverancier van het object 'waterschap' kan doorgaan. Het Administratief gebied wordt echter uitsluitend door de waterschappen en landsdekkend aangeleverd, volwassen ingezetenen zijn stemgerechtigd en belastingplichtig op basis van de toedeling van hun onroerende zaak naar een waterschap. Geadviseerd wordt het voorlopig bij deze indeling te laten, tenzij zou blijken dat er op dit punt een grote gebruikersbehoefte zou bestaan. Mochten indelingen in Bestuurlijke gebieden worden opgenomen waarvoor ook RWS een taak heeft, dan zou ook deze organisatie als deelleverancier van het object Waterschap kunnen worden beschouwd. Het voorbeeld

maakt nogmaals duidelijk dat het grondgebied en de juridische entiteit los van elkaar gezien moeten worden.

4 Gebruik van Bestuurlijke gebieden

Het huidige gebruik van Bestuurlijke gebieden is nog onvoldoende in beeld. Er is geen gebruikersgroep of afnemersoverleg die zich specifiek richt op de Bestuurlijke gebieden. De data wordt nu nog versnipperd beschikbaar gesteld, waardoor er geen logisch aanspreekpunt is voor de set als geheel. Daar komt bij dat informatie die deel uitmaakt van de voorziening voor een groot deel vrij toegankelijk is en zonder 'aanmelding' kan worden opgevraagd. Dat deze informatie in een toenemende behoefte voorziet blijkt wel uit het toenemende gebruik van enkele diensten als PDOK Bestuurlijke gebieden en de API Bestuurlijke grenzen, alsook van voorzieningen als digitale atlassen die gebaseerd zijn op indelingen uit de Bestuurlijke gebieden. Er is dus ook sprake van indirect gebruik van Bestuurlijke gebieden.

In de Emso worden als afnemers genoemd partijen die behoefte hebben aan relatering aan locatie en gebied van bevoegd gezagen, werkingsgebieden en beheergebieden, zoals veiligheidsdiensten, Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), provincies, waterschappen, gemeenten. Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek is een belangrijke gebruiker die statistische informatie relateert aan objecten uit de Bestuurlijke gebieden.

Het is belangrijk om de wensen van publieke (en in mindere mate private) partijen in beeld te hebben voor het vormgeven van een voorziening. Daarbij dienen in ieder geval de volgende vragen te worden beantwoord:

- Naar welke bestuurlijke gebieden gaat de belangstelling uit?
- Voor welke activiteiten wordt deze informatie gebruikt?
- Is de locatievraag juridisch relevant?
- Op welke wijze wordt deze informatie bij voorkeur ontvangen?
- Wil de afnemer actief op de hoogte worden gehouden van mutaties?
- Bestaat alleen behoefte aan actuele of ook aan historische informatie en zo ja, hoe ver terug?

Momenteel wordt door het Ministerie van BZK een 'governanceteam' samengesteld waarmee de Emso wordt beoordeeld en aangevuld. Vanuit dit team zullen – gericht of via een open oproep – afnemers moeten worden benaderd. Bronhouders kunnen een dubbelrol hebben en nemen soms ook objecten af die door andere organisaties zijn vastgelegd, zeker waar afstemming op objectniveau vereist of gewenst is.

Door te voeren acties/verbeterpunten:

A1: In kaart brengen afnemersbehoefte

Actiehouder: BZK (governanceteam), planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €€

Voor de planningshorizon wordt in deze notitie met 'korte termijn' het jaar 2022 bedoeld, met 'middellange termijn' het tijdvak 2023 – 2024 en met 'lange termijn' de periode hieropvolgend, voor geschatte kosten moet worden gelezen: '€' een bedrag van hooguit € 1000, '€€' een bedrag tussen € 1000 en € 10.000, '€€€' een bedrag tussen € 10.000 en € 100.000 en met '€€€€' een bedrag hierboven. Nauwkeuriger inschattingen zijn op dit moment niet te geven.

4.1 Inrichting huidige voorzieningen

Momenteel zijn er meerdere voorzieningen waarmee Bestuurlijke gebieden kunnen worden opgevraagd. De belangrijkste zijn:

- Publicatie gemeente-, provincie- en rijksgrenzen via PDOK (services en downloads)
- Publicatie waterschappen via PDOK (services en download)
- Publicatie maritieme zones via website Dienst der Hydrografie (download)
- API Bestuurlijke grenzen door Kadaster als verzamelproduct met alle bovengenoemde objecten

Ook via afgeleide diensten en producten van bijvoorbeeld CBS worden Bestuurlijke gebieden ter beschikking gesteld. De meeste datasets volgen de Europese INSPIRE-richtlijnen. De Veiligheidsregio's worden nog niet landelijk ontsloten. De Dienst der Hydrografie is op dit moment bezig met het opzetten van een webservice voor maritieme zones naast de al bestaande downloadmogelijkheid.

De API Bestuurlijke grenzen is opgezet vanuit een specifieke behoefte bij het Informatiehuis Ruimte (DSO). De service is echter vrij beschikbaar en kan dus ook door derden worden gebruikt. Informatie wordt apart verwerkt en opgevraagd bij bronhouders, zodat bijvoorbeeld het Informatiehuis Water de Waterschappen 'dubbel' levert. Het spreekt voor zich dat de redundante stromen bij een nieuwe opzet bij voorkeur worden drooggelegd.

Het huidige gegevensaanbod kan als volgt worden gevisualiseerd:

	API Bestuurlijke gebieden (DSO)	Download PDOK	Download alternatief	Webservice PDOK	Webservice alternatief
Gemeente	Ja	Ja (Inspire)		Ja (Inspire)	
Provincie	Ja	Ja (Inspire)		Ja (Inspire)	
Rijk (land)	Ja	Ja (Inspire)		Ja (Inspire)	
Rijk (zee)	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee *
Waterschap	Ja (Inspire)	Ja (Inspire)		Ja (Inspire)	
Veiligheidsregio	Nee	Ja **		Ja **	

Figuur 2: Gegevensaanbod Bestuurlijke gebieden

* Webservice door Dienst der Hydrografie in de maak

** Aangeleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek

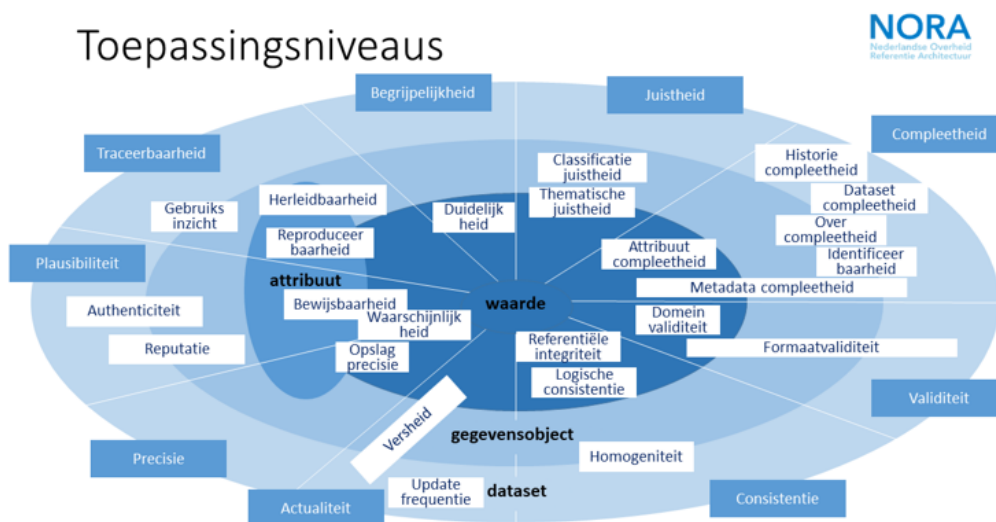
5 Modelleren en kwaliteitsaspecten

Bij het opzetten van een voorziening Bestuurlijke gebieden moeten kwaliteitsnormen worden ontwikkeld zodat bronhouders weten wat er van hen wordt verwacht en afnemers weten waar zij in het gebruik op mogen rekenen. De onderscheiden kwaliteitsaspecten hebben betrekking op de objecten en attributen waarvan een eerste uitwerking in de Emso is opgenomen. Bij enkele uitgangspunten worden kanttekeningen geplaatst. Het afstemmen tussen objecten uit verschillende bronnen vraagt aandacht bij de doorontwikkeling en wordt om die reden behandeld. Tot slot wordt stilgestaan bij temporele aspecten als het opnemen van een datum ingang geldigheid voor alle objecten en de mogelijkheid om bij bevragingen terug te gaan in de tijd om de situatie van 'toen' te kunnen herleiden. Voor het modelleren van de Bestuurlijke gebieden wordt gebruik gemaakt van het Metamodel Informatiemodelleren MIM. Deze modellering – op initiatief van Geonovum met

ondersteuning van andere belanghebbende organisaties – is al gaande, aandachtspunten die voortkomen uit dit vooronderzoek Bestuurlijk gebieden zullen hierin waar mogelijk worden meegenomen.

5.1 Kwaliteit

Een voorziening samenhangende Bestuurlijke gebieden zal moeten voldoen aan zekere kwaliteitseisen. Deze zijn nog niet gedefinieerd. Hiertoe kan het NORA-raamwerk (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur) goede diensten bewijzen. In bijlage 5 is een eerste aanzet gegeven van kwaliteitskenmerken die relevant zijn of zouden moeten zijn bij het opnemen van het object 'gemeente' in een voorziening. Een vervolgstap is om met bronhouders en afnemers deze kenmerken te objectiveren en op te nemen in een gegevenscatalogus (→ actiepunten M1). Indien de catalogus voortkomt uit wet- en regelgeving kan de kwaliteit ook wettelijk afgedwongen worden en komen instrumenten als toezicht en handhaving in beeld.



Figuur 3: Raamwerk gegevenskwaliteit, bron: https://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online

5.2 Objecten en attributen

In de Emso zijn de Bestuurlijke gebieden en hun attributen nader uitgewerkt in termen van eigenschappen, beschrijving en de verplichting om een attribuutgegeven op te nemen als eigenschap van het object. Onderstaand de inhoud van deze uitwerking, waarna vervolgens enkele kanttekeningen gemaakt worden.

Object Gemeente

Eigenschap gemeente	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van een gemeente	ja
Gemeentecode	Codering van een gemeente zoals deze door het CBS wordt gebruikt	ja
Formele naam	Naam van een gemeente zoals formeel benoemd door het bevoegd gezag	ja
Alternatieve naam	Alternatieve benaming van een gemeente zoals deze bekend staat in het Fries (bij een formele benaming in het Nederlands) of in het Nederlands (bij een formele benaming in het Fries)	nee

Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als gemeente is benoemd	ja (2D vlak)
Status	Fase van de levenscyclus waarin een gemeente zich bevindt	ja

Relatiesoort gemeente	Relatierol	Verplicht
ligt in	gerelateerde provincie	ja

Bij een herindeling is het gebruikelijk dat bij een wetsvoorstel de naam van de nieuwe gemeente is opgenomen in het concept-besluit. Soms volgt deze op een later moment. In dat geval wordt als werknaam de naam van de op basis van inwonertal grootste gemeente voor de herindelingsgemeente gehanteerd. De nieuwe gemeenteraad heeft de bevoegdheid om de gemeentenaam te wijzigen. Dit kan ook buiten de context van een herindeling plaatsvinden. De geometrie die voortkomt uit een grensbeschrijving volgt binnen twee maanden na het ingediende voorstel. Een gemeente zonder (concept-)geometrie lijkt in het geo-domein weinig waarde te hebben en bij een verplichting om gemeenten vroeg in de ontwerpfase al in een voorziening op te nemen, kunnen dan ook vraagtekens gezet worden. Na het door provinciale staten vastleggen van de grensbeschrijving is de geometrie voorhanden. Het zou ervoor pleiten om een opnameverplichting te relateren aan de grensbeschrijving en het proces zo in te regelen dat de attributen van een nieuwe gemeente binnen een nader te bepalen periode na vaststelling van de grensbeschrijving zijn opgenomen in de voorziening. Als eventueel brondocument kan dan het wetsvoorstel en de grensbeschrijving dienen. De status 'ontwerp' die hier bij hoort kan bij een aangenomen wet in 'vastgesteld' veranderen op basis van het bijbehorende besluit. Ook bij kleinere correcties kan een dergelijk proces gevolgd worden, zij het dat voorstel en besluit dan is voorbehouden aan Provinciale Staten. Zie voor het statusoverzicht paragraaf 5.2.1.

De vraag doet zich voor wanneer een gemeente ontstaat en verdwijnt. Het CBS gebruikt een systematiek waarbij hiervoor de naam van de gemeente symbool staat. Bij een gelijkblijvende naam blijft het object en de gemeentecode gehandhaafd, ook als de naam voortleeft na een herindeling. Een naamswijziging (bijvoorbeeld vervriezing) daarentegen leidt tot een nieuwe gemeentecode. In basisregistraties wordt het attribuut 'naam' of hiermee vergelijkbare kenmerken als een willekeurig, niet identificerend attribuut gezien, waarvan wijziging geen nieuwe identificatie rechtvaardigt. Het organisatie-identificatienummer (OIN) van Logius is gebaseerd op inschrijving van publieke en private organisaties bij de Kamer van Koophandel. Organisaties, waaronder gemeenten beschikken soms over meer dan één OIN. Binnen de SOR geldt (mede ondersteund door NEN3610) dat de objectidentificatie uniek, betekenisloos, permanent en overal geldig moet zijn. De unique object identifier (UOI) voldoet in tegenstelling tot de CBS-code en het OIN aan deze uitgangspunten omdat het object- en niet organisatiegericht is en het ligt dan ook voor de hand om te kijken of het UOI als sleutel ingevoerd zou kunnen worden (→ M2). Dat geldt overigens niet alleen voor gemeenten, maar voor alle objecten binnen Bestuurlijke gebieden. Vanwege de brede herkenbaarheid is er niets mis mee om (voorlopig) de CBS-code als attribuut aan de gegevensset toe te voegen.

Bovenstaande overwegingen gelden ook voor het object provincie en rijk, hoewel opnemen en intrekken van objecten hier niet of nauwelijks aan de orde is.

Object Provincie

Eigenschap provincie	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van een provincie	ja

Provinciecode	Codering van een provincie zoals deze door het CBS wordt gebruikt	ja
Provincienaam	Naam van een provincie zoals formeel benoemd door het bevoegd gezag	ja
Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als Provincie is benoemd	ja (2D vlak)
Status	Fase van de levenscyclus waarin een provincie zich bevindt	Ja

Relatiesoort gemeente	Relatierol	Verplicht
ligt in	gerelateerde Rijk	ja

Object Rijk

Eigenschap rijk	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van het Rijk	ja
Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als Rijk is benoemd	ja (2D vlak)
Landcode	Codering van het land zoals deze door de RVIG wordt gebruikt	ja
Status	Fase van de levenscyclus waarin het Rijk zich bevindt	ja

De identificatie en de landcode zal doorgaans niet wijzigen, maar dat doet geen afbreuk aan de opmerkingen die bij het object 'gemeente' aan de orde zijn gekomen. Opname van een UOI als identificatie ligt dan ook hier in de rede.

Object Territoriale zee

Eigenschappen territoriale zee	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van de Nederlandse territoriale zee	ja
Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als Nederlandse territoriale zee is benoemd	ja (2D vlak)
Landcode	Codering van het land zoals deze door de RVIG wordt gebruikt	ja
Status	Fase van de levenscyclus waarin de Nederlandse territoriale zee zich bevindt	ja

In de modellering van de Bestuurlijke gebieden in de Emso zijn de maritieme zones (rijksgrenzen op zee) als aparte objecttypes opgenomen. Het kenmerk 'afstand tot de basislijn' maakt echter dat deze objecten ook als generiek objecttype zouden kunnen doorgaan. Voor de landcode kan dan een extra discriminator worden ingezet, zoals ook in de API Bestuurlijke grenzen is doorgevoerd. Uiteraard dient dan de naam van de maritieme zone als verplicht attribuut te worden toegevoegd. Deze werkwijze maakt uitbreiding met andere maritieme zones die gerelateerd zijn aan de basislijn gemakkelijker. De conceptuele schets van het informatiemodel in het scope-document 'Bestuurlijke gebieden' voorziet hier al in (figuur 4). Op onderdelen verschilt de schets nog van de beschrijving van objecten en attributen in de Emso en afgeleid daarvan in deze rapportage. De komende maanden worden deze verschillen in afstemming met de stakeholders weggewerkt.

Het door Nederland en Duitsland betwiste gebied in de Dollard en de Eemsmonding past niet in een dergelijk generiek objecttype omdat hier geen relatie met de basislijn kan worden gelegd. Uiteraard zou deze zone wel als specifiek object kunnen worden opgenomen.

Bovenstaande kanttekeningen gelden ook voor de objecten Nederlandse aansluitende zone, Nederlandse exclusieve economische zone en Nederlands continentaal plat.

Object Nederlandse aansluitende zone

Eigenschap aansluitende zone	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van de Nederlandse aansluitende zone	Ja
Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als Nederlandse aansluitende zone is benoemd	Ja (2D vlak)
Landcode	Codering van het land zoals deze door de RVIG wordt gebruikt	Ja
Status	Fase van de levenscyclus waarin de Nederlandse aansluitende zone zich bevindt	Ja

Object Nederlandse exclusieve economische zone

Eigenschap exclusieve economische zone	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van de Nederlandse exclusieve economische zone	Ja
Geometrie	Geometrische representatie van het gebied dat als Nederlandse exclusieve economische zone is benoemd	Ja (2D vlak)
Landcode	Codering van het land zoals deze door de RVIG wordt gebruikt	Ja
Status	Fase van de levenscyclus waarin de Nederlandse exclusieve economische zone zich bevindt	Ja

Object Nederlands continentaal plat

Eigenschap	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van het Nederlandse continentaal plat	Ja
Landcode	Codering van het land zoals deze door de RVIG wordt gebruikt	Ja
Geometrie	Geometrische representatie van het Nederlandse continentaal plat	Ja (2D vlak)
Status	Fase van de levenscyclus waarin het Nederlandse continentaal plat zich bevindt	Ja

Object Veiligheidsregio

Eigenschap veiligheidsregio	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van een veiligheidsregio	Ja

Veiligheidsregiocode	Codering van een veiligheidsregio zoals deze door het CBS wordt gebruikt	Ja
Naam Veiligheidsregio	Naam van een veiligheidsregio zoals formeel benoemd door het bevoegd gezag	Ja
Geometrie	Geometrische representatie van een veiligheidsregio	Ja (2D vlak)
Status	Fase van de levenscyclus waarin een veiligheidsregio zich bevindt	Ja

Relatiesoort veiligheidsregio	Relatierol	Verplicht
Hoort bij 1 of meer	Gerelateerde gemeente	ja

Object Waterschap

Eigenschap waterschappen	Beschrijving	Verplicht
Identificatie	Unieke aanduiding van een waterschap	Ja
Waterschapscode	Codering van een waterschap zoals deze door het CBS wordt gebruikt	Ja
Waterschapsnaam	Naam van een waterschap zoals formeel benoemd door het bevoegd gezag	Ja
Geometrie	Geometrische representatie van het administratieve gebied van een waterschap	Ja (2D vlak)
Status	Fase van de levenscyclus waarin een waterschap zich bevindt	Ja

Voor enkele gebruikstoepassingen is de relatie tussen het waterschap en de gemeente van belang. Deze is geometrisch te leggen, maar kan ook feitelijk worden vastgelegd met een relatietabel (relatiesoort 'ligt in'). Deze kan zowel vanuit het waterschap als vanuit de gemeente als vanuit beide objecten worden vastgelegd.

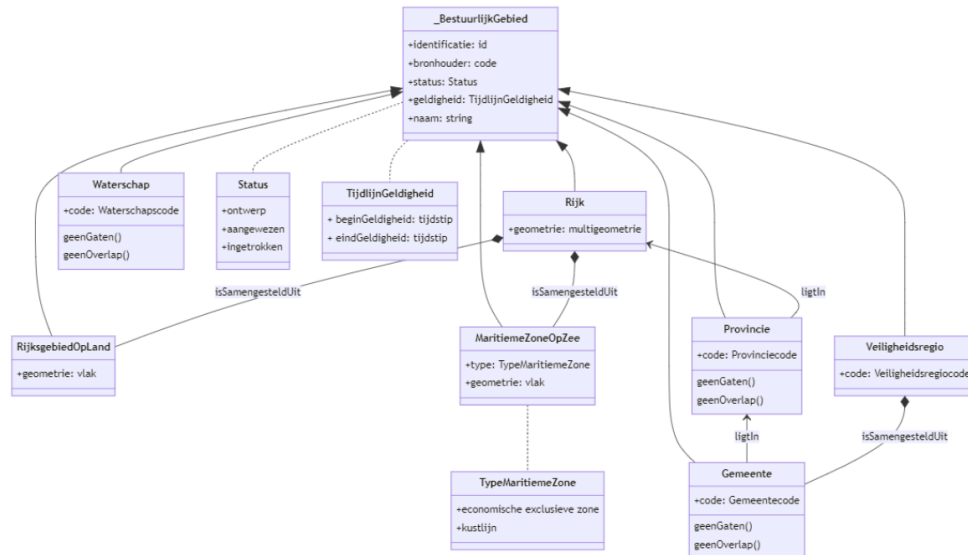
5.2.1 Status

Waarde status	Beschrijving
Ontwerp	Object waarvan de vaststelling wordt voorbereid
Vastgesteld	Object dat door het bevoegd gezag is benoemd of afgebakend op grond van wet- of regelgeving
Ingetrokken	Object dat door het bevoegd gezag is ingetrokken op grond van wet- of regelgeving
Afgevoerd	Object dat ten onrechte is opgevoerd in de registratie of waarvan de voorbereiding niet heeft geleid tot vaststelling

Bovenstaande statussen zijn ontleend aan die voor registratieve ruimten in de Emso. De statussen 'vastgesteld' en 'ingetrokken' zijn de statussen die behoren bij de formele levenscyclus van het object. De statussen 'ontwerp' en 'afgevoerd' zijn toegevoegd om het registratieproces te ondersteunen. Zie ook paragraaf 5.2 voor het proces bij gemeentelijke herindelingen.

Voor de status 'ontwerp' voor objecten in Bestuurlijke gebieden zou moeten gelden dat sprake is van een formeel vastgelegde activiteit om te voorkomen dat ambtelijke voorbereidingen een plaats krijgen

in de voorziening. Een gemeentelijke of provinciale herindeling is een tweetrapsraket, waarbij enige uitwerking aan de provincie wordt gelaten. De provinciale grensbeschrijving leent zich daarom goed als start voor de ontwerpfase. Voor objecten die (deels) uit metingen voortkomen is geen ontwerpfase voorzien. Zo zullen maritieme zones door waarnemingen/metingen muteren en direct de statuswaarde 'vastgesteld' krijgen.



Figuur 4: Conceptuele schets informatiemodel Bestuurlijke gebieden uit het DisGeo-scopedocument

5.3 Temporele aspecten en tijdreizen

Bij de overgang van 'ontwerp' naar 'vastgesteld' zal met een ongewijzigde ingangsdatum het attribuut beginGeldigheid in de tijdlijn Geldigheid (zie figuur 4) niet worden aangepast. Het bijbehorende 'TijdstipRegistratie' geeft het technische tijdstip weer waarop het object is geregistreerd in de registratie of voorziening. Op dezelfde wijze wordt een object ingetrokken of afgevoerd. Naast toekomstige mutaties kunnen historische mutaties relevant zijn. De gebruiker zou dan op een willekeurig tijdstip in het verleden de indeling van de Bestuurlijke gebieden kunnen achterhalen inclusief naamgeving en bijbehorende geometrie. Bij een correcte inrichting conform het historiemodel NEN3610 zijn dergelijke tijdreizen vanaf de ingangsdatum van de voorziening geborgd.

Voor een inrichting in het verleden dient allereerst nagegaan te worden 'hoe ver in het verleden' moet en kan worden teruggegaan (→ M4). Het 'moet' is een gebruikersaangelegenheid. Is het relevant om bijvoorbeeld voor historisch onderzoek de bestuurlijke indeling in de 19^e eeuw aan de voorziening te kunnen ontleen? Of is het logischer om aan te sluiten bij belendende registraties als de BAG die deze informatie doorgaans vanaf de startdatum van de LV hebben vastgelegd en ter beschikking stellen? Het 'kan' levert waarschijnlijk verschillende antwoorden op, afhankelijk van de te ontsluiten objecten. Een aantal organisaties heeft de situatie per 1 januari van de afgelopen jaren vastgelegd, maar hier is het overgangsmoment niet uit te halen. Formele ingangsdata zijn sowieso niet aan de huidige registraties te ontleen, zelfs niet aan de BRK waarin wel de technische datum 'TijdstipRegistratie' wordt vastgelegd.

Formele besluiten uit het verleden die bij wet of staatsverdrag zijn vastgelegd zullen nog voorhanden zijn, maar voor de bijbehorende geometrie van decennia geleden is dat nog maar de vraag. Het toevoegen van historische informatie zou geleidelijk aan doorgevoerd kunnen worden (dus starten

met de actuele stand van zaken en daarna aanvullen) of voor specifieke objecten. De nauwkeurigheidseisen voor 'data uit het verleden' kunnen wellicht naar beneden worden bijgesteld, zoals dat ook voor attribuut informatie uit andere registraties geldt. Bij het aanbieden van historische informatie gelden mogelijk bepaalde *constraints* als 'beginGeldigheid mag niet in het verleden liggen' niet, de programmatuur moet hiermee overweg kunnen.

5.4 Relaties tussen objecten

In figuur 5 is de relatie tussen de objecttypen uit Bestuurlijke gebieden weergegeven. Een hiërarchie is met 1:n of n:1 aangegeven, met 'Aansluiten' wordt bedoeld dat de ligging van objecten (naadloos) aan dient te sluiten (afstemming vereist in het proces), soms tussen verschillende gegevensleveranciers en een liggend streepje dat er geen (directe) relatie is tussen de objecttypen. Zo behoeft bijvoorbeeld bij het vastleggen van waterschapsgrenzen geen rekening te worden gehouden met de gemeentelijke indeling en omgekeerd. De markering '(Aansluiten)' in een grijze kleur geeft weer dat objecten slechts op specifieke locaties aangesloten hoeven te worden op andere objecten.

	Gemeente	Provincie	Rijk (land)	Rijk (zee)	Waterschap	VR
Gemeente	Aansluiten	n:1	-	-	-	n:1
Provincie	1:n	Aansluiten	n:1	-	-	-
Rijk (land)	-	1:n	-	(Aansluiten)	Aansluiten	-
Rijk (zee)	-	-	(Aansluiten)	Aansluiten	Aansluiten	-
Waterschap	-	-	Aansluiten	Aansluiten	Aansluiten	-
Veiligheidsregio	1:n	-	-	-	-	Aansluiten

Figuur 5: Relatiediagram objecten Bestuurlijke gebieden

Tussen de bestuurlijke gebieden rijk, provincie en gemeente bestaat een hiërarchische relatie waarbij het rijk geaggregeerd kan worden uit het grondgebied van alle provincies en de provincie geaggregeerd kan worden uit het grondgebied van alle inliggende gemeenten. Daarenboven geldt voor gemeenten en provincies dat er geen overlap of leemte mag bestaan tussen soortgelijke objecttypen. In de BRK is dit geborgd doordat:

- losse lijnstukken als perceelsgrens in de registratie zijn opgenomen waarbij een naastgelegen perceel slechts tot één kadastrale gemeente behoort,
- een kadastrale gemeente op elk tijdstip slechts tot één burgerlijke gemeente behoort en
- een burgerlijke gemeente op elk tijdstip slechts tot één provincie behoort.

Omdat de veiligheidsregio's zijn samengesteld uit een geheel aantal gemeenten geldt ook hier dat er geen overlap of leemte mag bestaan tussen soortgelijke objecttypen, dat het gehele Nederlandse grondgebied is ingedeeld in veiligheidsregio's en dat een gemeente in zijn geheel toebehoort aan één veiligheidsregio.

De vier onderscheiden maritieme zones op zee kennen geen overlap of leemtes. Zij zijn alle gelegen op een bij wet bepaalde afstand van de basislijn en bij het wijzigen van deze lijn vinden mutaties plaats aan alle maritieme zones. De buitengrenzen van de maritieme zones zijn van deze wijzigingen uitgezonderd, behoudens nieuwe grensverdragen is de grens met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op zee niet aan wijzigingen onderhevig.

Omdat de gemeente-, provincie- en rijksgrens 'op land' nog ruim een kilometer doorloopt in zee is er zeewaarts geen relatie met de maritieme zones die aan de basislijn zijn gerelateerd. Zo kunnen de

objecten 'gemeente' en 'provincie' die ontleend worden aan de BRK deels in de Nederlandse territoriale zee liggen en op andere plaatsen afstand houden tot deze zone. De vraag is wat de juridische consequenties zijn en of dit aanleiding is tot nader onderzoek (→ M6). Als het antwoord 'ja' is zou dit kunnen resulteren in wijziging van de onderliggende wetgeving⁶.

Waar gemeente, provincie en rijk in zee grenzen aan het territoire van België is afstemming tussen Kadaster en Dienst der Hydrografie nodig bij mutaties aan bestuurlijke gebieden. De grenslijn die min of meer haaks op zee ligt, dient door te lopen bij de overgang van 'landsgebied' naar 'zeegebied'. Afstemming bij wijzigingen is ook nodig voor de maritieme zones onderling.

Ook voor de waterschappen onderling geldt dat er geen overlap of leemtes mogen voorkómen, in ieder geval voor de administratieve gebieden (voor andere dan de 'verkiezingsgrenzen' kunnen mogelijk wel leemten voorkomen, op plaatsen waar bijvoorbeeld geen beheertaak voorhanden is of derden als Rijkswaterstaat beheer uitvoeren), ook hier moet aangesloten worden op de rijksgrens te land en ter zee.

Het ligt voor de hand om de (geometrische) afstemming tussen de verschillende objecten nader te onderzoeken en hiervoor regels vast te leggen (→ M5).

5.5 Bronverwijzing

Aan een deel van de objecten in Bestuurlijke gebieden liggen formele besluiten ten grondslag, aan andere objecten metingen of waarnemingen. Het ligt in de rede om in de registratie een relatie met brondocumenten aan te brengen of meer algemeen aan te geven waarop veranderingen in de registratie zijn gebaseerd. Het register kan daarbij decentraal van opzet zijn. Veel formele besluiten zullen nu al via de (centrale) overheid worden ontsloten. Een goede verwijzingsystematiek kan de gebruiker van de voorziening Bestuurlijke gebieden snel bij het betreffende brondocument brengen. Die systematiek dient aan te sluiten bij de uitgangspunten rond meta-informatie en bronverwijzing zoals opgenomen in de Emso. Daarbij is een brondocument niet nodig in het geval van waarnemingen of metingen, wel moet de waarde in dat geval terug te voeren zijn naar inwinningsactiviteiten. Nagegaan moet worden of voor het voorziene registratietijdvak alle relevante besluiten uit het verleden teruggevonden kunnen worden. Geadviseerd wordt via een werkgroep te onderzoeken hoe per object de waarde kan worden onderbouwd (→ M3).

5.6 Naamgeving Bestuurlijke gebieden

De voorziening Bestuurlijk gebieden bevat voor de meeste objecten een naamsvermelding als attribuut. Andere overheidsregistraties zoals die van het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties KOOP leggen zich (ook) toe op de registratie van dergelijke administratieve informatie. Voor het verkrijgen van dergelijke attribuutwaarden in de Bestuurlijke gebieden is het raadzaam te onderzoeken waar deze informatie het best aan het ontleend kan worden (→ M7). Daarbij zal ook de vraag beantwoord moeten worden welke rol het formele besluit als brondocument dient te krijgen waar het de naamgeving betreft. Ook het opnemen van alternatieve namen (bijvoorbeeld in de Friese taal) kan hierin worden meegenomen. Vooralsnog is alleen voor gemeenten een alternatieve naam voorzien, waar ook provincies, waterschappen en veiligheidsregio's mogelijk een Fries alternatief kennen.

⁶ De volgende wetten zijn van belang: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004891/1990-12-19>, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003894/1996-01-01> en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003748/1985-06-01>

5.7 Door te voeren acties/verbeterpunten

- M1:** In afstemming met bronhouders en afnemers objectiveren kwaliteitskenmerken, waaronder identificeerbaarheid objecten en opnemen in gegevenscatalogus Bestuurlijke gebieden.
Actiehouder: BZK, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: €€
- M2:** Vaststellen wanneer sprake is van nieuwe objecten bij gemeente, provincie (en rijk), waar in de procesgang registratie verplicht is en of de UOI als sleutel gebruikt zou kunnen worden .
Actiehouder: BZK, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: €€€
- M3:** Onderzoeken wenselijkheid en wijze ontsluiten brondocumenten via de voorziening Bestuurlijke gebieden.
Actiehouder: BZK, planningshorizon: korte tot middellange termijn, geschatte kosten: €€
- M4:** Bepalen of de registratie moet worden aangevuld met historische objecten of historische voorkomens van bestaande objecten en zo ja, tot welke startperiode
Actiehouder: BZK, planningshorizon: korte tot middellange termijn, geschatte kosten: €€
Indien bronhouders data uit het verleden dienen te reconstrueren kunnen kosten flink oplopen
- M5:** Bepalen hoe (geometrie van) objecten van verschillende bronhouders op elkaar afgestemd kunnen worden.
Actiehouder: BZK, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: €€ en inrichting: €€€
- M6:** Onderzoeken of de territoriale zee (gerelateerd aan de basislijn) en gemeenten/provincies uit de BRK op elkaar afgestemd zouden moeten worden.
Actiehouder: BZK in afstemming met Kadaster en Dienst der Hydrografie, planningshorizon: korte/middellange termijn, geschatte kosten: €€
- M7:** Onderzoeken of het attribuut naamgeving ontleend kan worden aan bestaande registraties als KOOP en de mogelijkheid om voor meer objecten dan gemeente een alternatieve naam toe te staan meenemen.
Actiehouder: BZK/Geonovum, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €€

6 Relaties met huidige basisregistraties

Een deel van de Bestuurlijke gebieden kan ontleend worden aan de bestaande basisregistraties. Andere registraties hebben een relatie met Bestuurlijk gebieden, bijvoorbeeld omdat de geometrie van objecten conform wettelijke eisen dient aan te sluiten op objecten binnen bestuurlijke gebieden. Onderstaand worden de basisregistraties BRK, BAG, BGT, BRT, WOZ en BRO besproken op relevantie.

6.1 Relatie met de Basisregistratie Kadaster (BRK)

De landelijke kadastrale kaart maakt deel uit van de Basisregistratie Kadaster (BRK). Artikel 48 van de Kadasterwet lid 3, sub c. van de Kadasterwet luidt:

De landelijke kadastrale kaart bevat de rijksgrens en de grens van een provincie of gemeente.

De vermelde grenzen zijn herleidbaar uit de kadastrale kaart met behulp van de geregistreerde kadastrale gemeente als een van de indices van het aan weerszijden van de grens gelegen perceel, in combinatie met een relatietabel tussen de burgerlijke en kadastrale gemeente⁷. Een tweede relatietabel geeft de relatie tussen gemeenten en provincies weer. In figuur 6 wordt deze systematiek gevisualiseerd:



Figuur 6: Perceel 454 > Kadastrale gemeente IJsselmuiden (sectie H)
Perceel 538 > Kadastrale gemeente Oldebroek (sectie P)

Relatietabel kadastrale gemeente – burgerlijke gemeente uit Beheer Bestuurlijke indeling

Kadastrale gemeente	Burgerlijke gemeente
IJsselmuiden	Kampen
Oldebroek	Oldebroek

Relatietabel burgerlijke gemeente – provincie uit Beheer Bestuurlijke indeling

Burgerlijke gemeente	Provincie
Kampen	Overijssel
Oldebroek	Gelderland

⁷ Een kadastrale gemeente is één van de drie indices van een kadastrale aanduiding, naast sectie en perceel. De (naam van een) kadastrale gemeente wijzigt doorgaans niet bij een gemeentelijke herindeling om een nieuwe sectie-indeling en een vernumming van percelen te voorkomen.

Een perceelsgrens waarvan de kadastrale gemeenten aan weerszijden niet gelijkloidend zijn, is dus mogelijkwerwijs een gemeentegrens en indien de bijbehorende burgerlijke gemeenten naar twee verschillende provincies verwijst ook een provinciegrens. In figuur 6 is de gemeentegrens (provinciegrens) in een rode kleur afgebeeld en overige perceelsgrenzen in zwart. Alle losse lijnstukken tezamen vormen de begrenzing van het grondgebied van een gemeente, provincie of rijk.

6.1.1 Huidig mutatieproces

Het aantal gemeenten in Nederland is de afgelopen jaren sterk gedaald. Op dit moment telt ons land nog 344 gemeenten, een aantal dat de komende jaren nog verder zal afnemen. In deze eeuw zijn er slechts twee jaren geweest (2008 en 2020), waarop geen herindelingen hebben plaatsgehad. Een gemeentelijke herindeling kent een drietal varianten:

- een grenscorrectie⁸ waarbij de gemeentegrens wordt verlegd, grondruil tussen naastgelegen gemeenten is hierbij niet ongebruikelijk;
- een fusie waarbij een gemeente geheel opgaat in een al bestaande grotere gemeente of waarbij minimaal twee gemeenten tezamen een nieuwe gemeente vormen;
- een opdeling waarbij een gemeente gesplitst wordt en het grondgebied aan minimaal twee (bestaande) gemeenten wordt toegevoegd.

Een combinatie van bovenstaande varianten is ook mogelijk.

In geval van een grenscorrectie en een opdeling ontstaan nieuwe gemeentegrenzen (evt. ook provinciegrenzen). De grensbeschrijving die hieraan ten grondslag ligt, wordt opgesteld door de provincie waarin de herindeling plaatsvindt (bij wijzigingen aan de provinciegrens op basis van gelijkloidente besluiten in de betrokken provincies) conform artikel 2, lid 2 van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Dit luidt:

Uiterlijk twee maanden na de vaststelling van de herindelingsregeling stellen gedeputeerde staten een beschrijving vast van de grenzen die zijn aangegeven op de bij de herindelingsregeling gevoegde kaart of kaarten. De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en indien dat niet mogelijk is met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting.

De kadastrale kaart is een referentieproduct, topologisch correct maar door het gebruik van vele lokale stelsels bij het inmeten van percelen van een beperkte geometrische nauwkeurigheid⁹. Bij een grensbeschrijving behorende bij een herindeling gebaseerd op percelen ligt het gevaar op de loer dat nog voor de herindeling een perceel van plaats kan veranderen, bijvoorbeeld bij een redres. De toekomstige bestuurlijke grens verschuift dan mee, zonder dat dit bij provincie of rijk bekend hoeft te zijn, laat staan op instemming kan rekenen. De inhoud van het besluit is hiermee niet meer in overeenstemming met de inhoud van de grensbeschrijving, terwijl de beschrijving bij het gebruik van kadastrale kenmerken wel in overeenstemming kan zijn met de registratie.

De gemeentegrens wordt vervolgens 'opgenomen' in de kadastrale kaart. Omdat de perceelsregistratie bij het Kadaster sterk leunt op de gemeentelijke indeling zal het Kadaster percelen die doorsneden worden door de nieuwe gemeentegrens splitsen. Een perceel kan niet behoren tot meer dan één kadastrale of burgerlijke gemeente. De mutatieprocessen rond de kadastrale kaart staan het niet toe om een wijziging van de bestuurlijke indeling in de BRK door te voeren vóór de

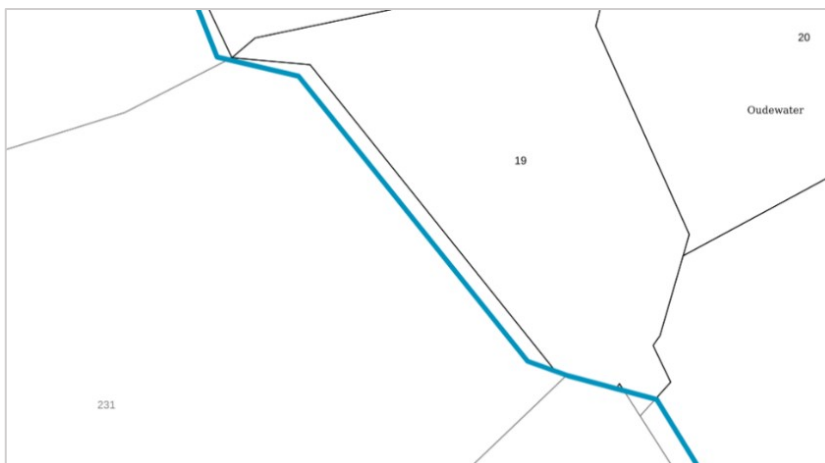
⁸ Bij een grenscorrectie mag het inwoneraantal van elk van de betrokken gemeenten met niet meer dan 10 % toe- of afnemen.

⁹ Met het project Kadastrale Kaart Next (KKN) wordt de geometrische nauwkeurigheid van de kadastrale kaart de komende jaren aanzienlijk verbeterd aan de hand van de oorspronkelijke meetgegevens uit de veldwerken

daadwerkelijke datum van inwerkingtreding. Doorgaans worden de nieuwgevormde bestuurlijke gebieden enkele weken tot maanden ná de ingangsdatum in de kaart verwerkt.

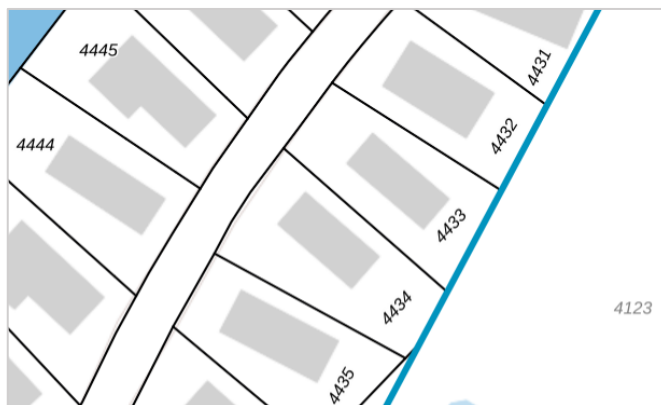
De grensbeschrijvingen zijn afgeleid van een formeel besluit (afhankelijk van de zwaarte van de herindeling is dit een wet), maar perceelsgrenzen kunnen ook op andere gronden wijzigen zoals de al aangehaalde reconstructie. Als hierbij de perceelsgrens die tevens een bestuurlijke grens is, wordt opgeschoven is sprake van een grenswijziging die niet strookt met het formele besluit. In 2021 is dit enkele keren voorgekomen. Voor belanghebbenden is niet altijd (direct) duidelijk dat deze mutaties zijn doorgevoerd. De communicatie op dit punt kan verbeterd worden (→ K1).

Vanuit het oogpunt van authenticiteit van de bestuurlijke grens zijn dergelijke ingrepen ongewenst. Het alternatief zou zijn dat bij de reconstructie nieuwe kleine percelen ontstaan nabij de bestuurlijke grens, maar dat de grens zelf ongemoeid blijft. In het kadastrale mutatiesysteem is dit af te dwingen omdat autorisatie onthouden kan worden voor het muteren van een perceelsgrens, tevens bestuurlijke grens. In de praktijk wordt deze mogelijkheid niet altijd benut en verbetering op dit punt is dan ook mogelijk (→ K2). Intensief overleg tussen Kadaster en provincie vóór het opmaken van de grensbeschrijving kan er bovendien toe leiden dat de perceelsgrens meer in acht wordt genomen, waardoor perceelssplitsingen kunnen worden beperkt.



Figuur 7: Grensreconstructie in 2021 op de grens van de gemeenten Krimpenerwaard en Oudewater met een verlegging van de gemeentegrens tot gevolg. De blauwe grenslijn is de vervallen grens.

Ook perceelssplitsingen kunnen leiden tot het verleggen van een gemeentegrens. Op het oog misschien niet of nauwelijks zichtbaar kunnen insnijdingen nieuwe knikpunten opleveren waardoor de grensligging verandert. Het beïnvloedt de relatie met andere objecten in het stelsel en kan bij geometrische vergelijking van objecten tot foute conclusies leiden.



Figuur 8: Perceelssplitsing met nieuw gevormde percelen 4431, 4432, 4433 en 4434 die insnijden op de gemeentegrens (blauw) tussen de gemeenten 's-Gravenhage en Pijnacker-Nootdorp.

De beschreven wijzigingen kunnen zich ook voordoen tussen het tijdstip waarop de grensbeschrijving is vastgelegd en de ingangsdatum van het ontstaan van de gemeentegrens. De Wet Arhi verwijst dus naar een object (perceel) dat op grond van interne mutatieprocessen van plaats en vorm kan veranderen. De vraag is of de provincie zich hiervan bij het opmaken van de perceelsgerichte grensbeschrijvingen voldoende bewust is. Een generieke verbeterbevoegdheid van de grens door de provincie zou ongewenste grensmutaties kunnen herstellen (→ K4).

Zoals aangegeven is het thans niet mogelijk om in de kadastrale kaart een object op te nemen met een ingangsdatum in het verleden of in de toekomst. Deze beperking:

- verhindert de opname van bestuurlijke grenzen in de BRK voordat een gemeentelijke herindeling van kracht wordt;
- maakt het onmogelijk om met de BRK historische reconstructies uit te voeren, het is immers niet mogelijk om te bepalen welke bestuurlijke indeling op een op te vragen moment van kracht was, wel valt van de afgelopen jaren na te gaan welke indeling op een bepaald moment in de registratie is opgenomen;

In de praktijk wordt na de herindelingsdatum de registratie zo snel mogelijk in lijn gebracht met de feitelijke werkelijkheid. Hoewel dit proces de afgelopen jaren verder is versneld (registratie vindt nu doorgaans binnen enkele weken na de herindeling plaats), is nog steeds sprake van een korte periode waarin de herindeling haar beslag heeft gekregen maar administratief nog niet is verwerkt. Onderzocht zou kunnen worden of opname van de 'voorlopige kadastrale grens' met een ingangsdatum een mogelijke oplossing is om vroegtijdig Bestuurlijke grenzen in de kadastrale kaart op te nemen (→ K3 en K4). Opname van een ingangsdatum in het verleden maakt het mogelijk een reconstructie van Bestuurlijke gebieden tot een nader te bepalen tijdstip in de voorziening onder te brengen en te tijdreizen (→ K5 en K6). Met de tijdlijn geldigheid zijn deze uitgangspunten opgenomen in het historiemodel in de Emso.

Om afnemers te bedienen worden vóór de herindeling via PDOK de nieuwe bestuurlijke gebieden (hier ook wel voorlopige grenzen genoemd) via een downloadservice gedistribueerd. Deze data wordt ná vaststelling van de grenzen in de BRK geactualiseerd en ook dan als apart product uitgeleverd. Omdat grenswijzigingen onregelmatig plaatsvinden wordt de service ook onregelmatig bijgewerkt. Voor de API Bestuurlijke gebieden geldt hetzelfde, maar omdat deze ook voorzien is van waterschapsgrenzen en rijksgrenzen op zee vindt bijwerking vaker plaats. Uit de gebruiksstatistieken blijkt een afnamepiek in november en februari, waaruit voorzichtig mag worden opgemaakt dat de service vooral voor het verkrijgen van de gemeentelijke herindeling wordt gebruikt die bijna altijd op 1 januari wordt doorgevoerd. Veel landelijke locatieservers voor het bevraging van geometrische

databases maken gebruik van adresinformatie uit de BAG en van gemeente-informatie uit de BRK. De vindbaarheid van sommige objecten in de periode volgend op een herindeling staat onder druk door de beschreven actualiteitsachterstand.

De dataset Bestuurlijke grenzen wordt sinds augustus 2021 uitgefaseerd, er is alleen nog beperkt historische informatie via een downloadservice voorhanden. De datasets van de opvolger Bestuurlijke Gebieden zijn beschikbaar als WMS, WFS en als download via PDOK. De BRK en de kadastrale kaart maken geen integraal onderdeel uit van de SOR. Een of twee decennia geleden zou dit nog een hindernis zijn geweest in de ontsluiting van de data, die dan immers via meerdere fysieke registraties zijn beslag zou moeten krijgen. Heden ten dage maken uitgangspunten als data bij de bron en integrale ontsluiting via services het mogelijk dat afnemers een integrale voorziening ervaren. De afstemming tussen de onderscheiden objecten (zie paragraaf 5.4) moet dan wel goed ingeregeld zijn. Wellicht kunnen ervaringen bij het beheer van de BGT behulpzaam zijn, ook hier is sprake van gedeeld bronhouderschap. Het Kadaster heeft een langjarige ervaring in het registreren van gemeente-, provincie en rijksgrenzen en wordt door veel afnemers gezien als een autoriteit op dit gebied¹⁰.

Het Kadaster ziet zichzelf – los van de gekozen oplossing – ook in de toekomst als bronhouder van gemeenten, provincies en rijk, zelfs als registratie niet langer in de BRK zou plaatsvinden. Toch ligt dit laatste niet voor de hand. Met enkele systeemverbeteringen kan met de huidige werkwijze al snel 'winst' worden behaald. De verwevenheid tussen de kadastrale registratie en de gemeentelijke indeling is dermate groot dat het Kadaster zich waarschijnlijk genoodzaakt zou voelen bij een aparte registratie van gemeenten, provincies en rijk deze data in de BRK over te nemen. Overheveling van Bestuurlijke grenzen naar een eigenstandige registratie en het vervolgens weer afnemen door de BRK brengt weer nieuwe afstemmingsproblemen met zich mee en levert per saldo geen meerwaarde op.

6.1.2 Provincie en rijk

Wat voor opname in de BRK-registratie voor gemeenten geldt, is in het algemeen ook van toepassing voor provincie en rijk. Er zijn wel verschillen: bij een provinciale herindeling (die vrijwel altijd voortkomt uit een gemeentelijke herindeling) hebben betrokken provincies gezamenlijk een taak bij de op te stellen grensbeschrijving. Een grenswijziging met het buitenland kan pas plaatsvinden nadat hierover een internationaal verdrag is afgesloten. Het betrokken gebied wordt vervolgens ook aan minimaal een provincie en een gemeente onttrokken dan wel toegevoegd. Theoretisch zou het ook tot het instellen of het verdwijnen van een gemeente kunnen leiden, maar dit heeft zich sinds de annexatie en teruggave van enkele Duitse gebieden in 1949 respectievelijk 1963 (drostambt Elten) niet meer voorgedaan.

6.1.3 Door te voeren verbeteringen rond/aan de kadastrale kaart

De verbeteringsuggesties met betrekking tot de kadastrale kaart zijn als volgt:

- K1:** Verbeter de communicatie aan belanghebbenden over eventuele mutaties aan gemeente, provincie of rijk anders dan voortkomend uit formele besluiten
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €
- K2:** Beschrijf en leg in werkinstructies vast wie onder welke voorwaarden gerechtigd is een bestuurlijk grens te muteren en regel de bijbehorende autorisaties in
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: € - €€

¹⁰ Zie 'Gemeentegrenzen in Nederland', proefschrift door Ad van der Meer (2007)

- K3:** Onderzoek of en hoe het instrument 'voorlopige kadastrale grens' zou kunnen worden ingezet voor het registreren van Bestuurlijke gebieden waarvan de 'Datum ingang geldigheid' in de toekomst ligt
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €€
- K4:** Loop de procesgang na in de periode tussen wetsvoorstel herindeling en datum ingang herindeling en bepaal welke mijlpalen invloed zouden moeten hebben op de registratie van Bestuurlijke gebieden. Neem hierbij ook de relatie met het register (brondocumenten) mee en overweeg een generieke verbeterbevoegdheid van de grens door de provincie.
actiehouder: BZK en Kadaster, planningshorizon: korte tot middellange termijn, geschatte kosten: €€
- K5:** Voer de mogelijkheid door om gemeente-, provincie- of rijksgrenzen van een ingangsdatum in de toekomst of in het verleden te voorzien¹¹
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte tot middellange termijn, geschatte kosten: €€ - €€€
- K6:** Voeg voor historische bevragingen en reconstructie van Bestuurlijke gebieden data van herindelingen toe aan de registratie, bijvoorbeeld tot 2010 (start BAG) of tot 2000 en bied een toegangsmogelijkheid om hierop bevragingen mogelijk te maken.
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: €€

6.2 Relatie met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen bevat alle woonplaatsen van Nederland. In de catalogus BAG van 2018¹² staat hierover vermeld:

Het gehele grondgebied van de gemeente dient te zijn ingedeeld in woonplaatsen. De geometrieën van de woonplaatsen dienen naadloos op elkaar aan te sluiten en mogen elkaar niet overlappen, oftewel de geometrische vereniging van iedere woonplaats binnen een gemeente komt overeen met de geometrische contour van het grondgebied van deze gemeente.

Voor de geometrie van woonplaatsen [...] geldt ten aanzien van de nauwkeurigheid en detaillering dat de relatieve puntprecisie van de omtrek 60 cm bedraagt (oftewel een afronding naar boven van de absolute puntprecisie van 40 cm). Waar een woonplaatsgrens langs een gemeentegrens loopt, moet de woonplaatsgrens bovendien zijn gelegen binnen een marge van 1 cm aan weerszijden van de gemeentegrens en mag de totale oppervlakte van de afwijkingen die zo kunnen ontstaan, niet meer bedragen dan 1 m².

Bij de start van de BAG tussen 2007 en 2011 hebben alle bronhouders (gemeenten) voor het eerst hun woonplaatsen aangeleverd. Basis voor de registratie vormt het zogeheten woonplaatsbesluit, waarvan de bevoegdheid tot vaststellen doorgaans bij de gemeenteraad ligt. Dit besluit bevat minimaal de naam van de woonplaats en de bij de woonplaats behorende geometrie. Voor het inpassen van de woonplaatsen in de gemeente heeft het Kadaster destijds de gemeentegrenzen uit de BRK verstrekt. Met inachtneming van bovenvermelde tolerantie is vervolgens getoetst of de 'buitengrens' van de woonplaats of woonplaatsen overeenkomt met de geometrische contour van het grondgebied van de gemeente.

¹¹ Voorgaande en deze suggestie zouden tot een modelwijziging kunnen leiden, waarbij de burgerlijke gemeente (provincie, rijk) als object in de BRK wordt opgenomen. Op dat moment kunnen bestuurlijke gebieden direct uit de BRK worden overgenomen, in plaats van hieruit te worden afgeleid.

¹² <https://www.geobasisregistraties.nl/documenten/publicatie/2018/03/12/catalogus-2018>

De destijds toegestane tolerantie kwam voort uit beperkingen die aan de gebruikte beheerprogrammatuur waren verbonden, zoals een maximum aantal knikpunten en een vertaling van cirkelbogen in rechte lijnstukken. Na deze initiële aanlevering heeft geen stelselmatige controle meer plaatsgehad bij mutaties. Ook zijn gemeentelijke bronhouders zich niet altijd bewust van mutaties aan de gemeentegrens, zeker niet als deze voortkomen uit interne kadastrale processen en niet worden gecommuniceerd. Bij een insnijding zijn mutaties als gevolg van een extra knikpunt niet of nauwelijks zichtbaar. Gevolg is dat de woonplaatsgrenzen uit de BAG en de bijbehorende gemeentegrenzen uit de BRK de afgelopen jaren verder uiteengelopen zijn. Dit heeft consequenties als de geometrie van beide objecten met elkaar wordt vergeleken, bijvoorbeeld voor de Wkpb.

Met de wijzigingswet Wkpb uit 2019 kunnen bestuursorganen een woonplaats aanwijzen als werkingsgebied voor een publiekrechtelijke beperking. Een voorbeeld is de huisvestingsverordening die voor een gehele woonplaats geldt. Wordt een eigendomsbericht opgevraagd in KadasterOnline van een perceel nét over de gemeentegrens, dan kan dit perceel op basis van een geometrievergelijking en een kleine onbedoelde *mismatch* tussen gemeentegrens en woonplaatsgrens als belast worden gezien. In KOL zou een dergelijk signaal dan in het eigendomsbericht worden opgenomen. Door het werkingsgebied voor deze vergelijking in te krimpen wordt dit ongewenste signaal nu tegengegaan. Een duurzame afstemming tussen de woonplaatsgrenzen in de BAG en gemeentegrenzen in de BRK valt echter te verkiezen boven kunstgrepen die vaak – maar niet altijd – tot het gewenste resultaat leiden.

Om te bepalen hoe groot de verschillen zijn, is in maart 2022 een vergelijking uitgevoerd tussen woonplaatsen uit de BAG en gemeentegrenzen ontleend aan de BRK. Daarbij is de som van de overlap tussen woonplaatsen (met status 'woonplaats aangewezen') en de naastgelegen gemeenten in vierkante meter uitgedrukt. Van de 2500 woonplaatsen in Nederland overschrijden er 1672 de gemeentegrens. Dit is 67 % van het totaal aantal woonplaatsen. De totale overlap varieert hierbij van minder dan 0,0005 m² voor 107 woonplaatsen tot 9783 m² voor de overlap van de woonplaats Helmond met de gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten. Niet-aansluitende grenzen (dus met 'gaten' tussen gemeentegrens en woonplaatsgrens) zijn niet geanalyseerd (dit is als → actiepoint B1 opgenomen), maar de gesignaleerde overlap geeft niettemin aan dat de aantallen afwijkingen aanzienlijk zijn. Zie ook bijlage 1 voor een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

Een tweede analyse is uitgevoerd op de omvang van gemeentelijk grondgebied ontleend aan de BRK dat niet tot een woonplaats behoort. In 97 van de 344 gemeenten (28 %) kan meer dan 1m² niet aan een woonplaats worden toegerekend. Meerssen is hier een uitschieter waarvan 11.235 m² niet tot een woonplaats behoort. Het lijkt hier overigens te gaan om een grenscorrectie tussen Meerssen en Beek die nog niet geheel in beide registraties is doorgevoerd. Bijlage 2 geeft een beeld van de afwijkingen.

Een startpunt voor verbetering is om in intervisiebijeenkomsten Kadaster – gemeenten het onderwerp te bespreken (→ actiepoint B2) en waar nodig gemeenten te ondersteunen in de probleemoplossing (→ B3). Verder dient de afhandelingstermijn van het afstemmen van de woonplaatsgrens op de gemeentegrens te worden bepaald (→ B4). Bij een 'solide' gemeentegrens kan vervolgens de geometrie van de woonplaats ook in de BAG-monitor worden opgenomen (→ B5). Een mogelijk sluitstuk van de kwaliteitsverbetering zou een signaal aan de bronhouder zijn dat de gemeentegrens is gemuteerd en dat de woonplaatsgrens hierop aangesloten dient te worden (→ B6). Een (herzien) woonplaatsbesluit is hiervoor noodzakelijk.

Het aantal knikpunten van een gemeente kan een indicatie zijn van 'grensproblemen'. Beheerprogrammatuur is soms niet in staat om vlakken te vormen met een zeer groot aantal knikpunten, waardoor generaliseren soms als oplossing is ingezet. Het aantal knikpunten van gemeenten in de BRK van de huidige gemeenten varieert van 34 (Ameland) tot 8974 (Leeuwarden) met een gemiddelde van 2017 per gemeente. Het aan de kleinschalige topografie gerelateerde TOPgrenzen bevat de gegeneraliseerde gemeentegrens. Het aantal knikpunten per gemeente bedraagt hier gemiddeld 848, variërend van 35 (Vlieland) tot 5023 (Leeuwarden). Dat een gemeente als Ameland in TOPgrenzen bij wijze van uitzondering méér knikpunten bevat dan in de grootschaliger BRK kan verklaard worden uit extra punten die in TOPgrenzen op de 'bladrand' zijn geplaatst.

6.3 Door te voeren verbeteringen rond/aan de woonplaats (BAG)

De verbeteringsuggesties met betrekking tot de woonplaatsen in de BAG, die overigens strikt genomen buiten de scope van Bestuurlijke gebieden vallen maar er wel raakvlakken mee hebben, zijn als volgt:

- B1:** Bepaal behalve de overlap woonplaats – gemeente ook de 'gaten' tussen woonplaats- en gemeentegrens voor het bepalen van de volledig omvang van de 'mismatch'.
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €
- B2:** Bespreek het aspect geometrie woonplaatsgrens in de intervisiebijeenkomsten Kadaster – gemeenten om de discussie te verbreden en bronhouders mee te nemen in de probleemoplossing.
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: geen (regulier proces)
- B3:** Vraag gemeenten met aanzienlijke woonplaatsgrensafwijkingen om deze nader te onderzoeken en zo nodig te corrigeren in de BAG met beschikbaarstelling van gemeentegrenzen uit de BRK.
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte termijn/middellange termijn, geschatte kosten: €€
- B4:** Bepaal in afstemming met bronhouders en gebruikers binnen welke termijn een woonplaatsgrens moet zijn afgestemd met een gemuteerde gemeentegrens
Actiehouder: BZK en Kadaster, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: €€
- B5:** Neem geometrie woonplaats mee in de BAG-kwaliteitsmonitor en geef deze ook een plaats in de KTH-toolbox. Dit aspect kan echter pas goed ingeregeld worden als de gemeentegrenzen bevroren zijn en de BRK voor bestuurlijke gebieden flexibeler is ingericht met 'Datum ingang geldigheid', hangt samen met actiepunt K5.
actiehouder: Kadaster, planningshorizon: lange termijn, geschatte kosten: €€
- B6:** Borg technisch dat bronhouders een signaal krijgen bij grensafwijkingen tussen BRK en BAG en dat zij verplicht zijn op enig moment deze afwijkingen weg te werken. Neem hierbij ook de relatie met het woonplaatsbesluit mee.
actiehouder: BZK en Kadaster, planningshorizon: lange termijn, geschatte kosten: €€ - €€€

6.4 Relatie met de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)

De Basisregistratie Grootschalige Topografie biedt ruimte voor de vrijwillige vastlegging van waterschapsgrenzen op basis van het informatiemodel IMGEO. Van die mogelijkheid wordt thans geen gebruik gemaakt. Mogelijk speelt hierbij de begrenzing van het aantal knikpunten in de aan te leveren polygonen een rol: er mogen maximaal 5000 coördinaten zijn opgenomen in een gesloten vlak. Slechts 4 van de 21 waterschappen voldoen aan deze eis. Ophogen van het toegestane aantal punten naar minimaal 25.000 (liefst het dubbele aantal) heeft veel gevolgen, ook in aansluitende processen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van aantallen knikpunten per waterschap. Andere

bestuurlijke gebieden maken geen deel uit van de BGT.

De verbeteringsuggesties met betrekking tot de BGT zijn als volgt:

- G1:** Overweeg opname van waterschappen in de BGT te verplichten dan wel de mogelijkheid van vrijwillige opname te beëindigen. Dit laatste kan als er op een andere plaats een samenhangende voorziening wordt geboden.
actiehouder: BZK, planningshorizon: middellange termijn, geschatte kosten: geen
- G2:** Onderzoek de mogelijkheden om het aantal mogelijke knikpunten in polygonen (in ieder geval voor waterschappen) in de BGT te verhogen naar minimaal 25.000.
actiehouder: BZK, planningshorizon: korte termijn, uitvoering (indien relevant, zie actiepunt G1): middellange termijn, geschatte kosten: €€

6.5 Relatie met de Basis Registratie Topografie (BRT)

De Basisregistratie Topografie (BRT) bevat de dataset 'TOPgrenzen' met de gegeneraliseerde gemeentegrenzen, provinciegrenzen en de rijksgrens (behalve die op zee). Het Kadaster is bronhouder. Tot 2014 was het een apart product, maar in dat jaar is aansluiting gezocht bij de BRK en nadien zijn grote verschillen weggewerkt. De grenzen worden nu deels ontleend aan de BRK en voor de toepasselijke kaartschaal met de onderliggende topografie als basis gegeneraliseerd. TOPgrenzen is hierdoor compacter (kleiner aantal knikpunten) en daarmee 'minder zwaar' in het gebruik dan de grenzen uit de BRK. Dit voordeel wordt nog sterker gevoeld bij provincie- of rijksgrenzen omdat deze uit meer coördinaatpunten bestaan. Mutaties in het TOPgrenzen-bestand worden de laatste jaren niet meer veroorzaakt door topografische mutaties, maar alleen nog door grenswijzigingen die van de BRK worden overgenomen. Het gegeneraliseerde losse product wordt niet altijd 'begrepen' door de gebruiker als het niet in zijn topografische context kan worden geplaatst. Om die reden overweegt het Kadaster als bronhouder van TOPgrenzen om de losse verstrekking op termijn te staken, ook omdat de nieuwe BRT-downloadomgeving nieuwe mogelijkheden biedt om de BRT in een GIS-omgeving op te nemen, waarmee de grenzen desgewenst gemakkelijk uitgefilterd kunnen worden. Een alternatieve puur rekenkundige generalisatie uit de BRK-grenzen zou dan voor het schaalbereik 1:10.000 als alternatief aangeboden kunnen worden, net zoals dit voor de kleinere schalen thans geautomatiseerd gebeurt. Een projectgroep bestaande uit het Ministerie van BZK en Kadaster buigt zich momenteel met een *proof of concept* over de wenselijkheid van een dergelijk product als mogelijke opvolger van het huidige TOPgrenzen. Keerzijde is dat TOPgrenzen als onderdeel van de BRT wel bestaansrecht heeft en dat met de nieuwe gegeneraliseerde gebieden feitelijk een derde inhoudelijk vergelijkbaar product ontstaat. In de BRT zijn primair bestuurlijke grenzen op land opgenomen, aangevuld met de 12-mijls zone op zee afkomstig van de Dienst der Hydrografie. In het model van de BRT zijn ook waterschappen opgenomen, maar deze worden momenteel niet ingewonnen en maken dus geen deel uit van de registratie.

6.5.1 Mutatieproces

De BRT kent vijf actualiseringsslagen per jaar, waarmee de gehele landelijke registratie wordt herzien. Omdat de eerste bestanden in februari worden geactualiseerd worden de nieuwe bestuurlijke gebieden uit de BRK gehaald zodra deze beschikbaar zijn voor generalisatie. Doorgaans geschiedt dit in januari. Het TOPgrenzen-bestand wordt vervolgens via PDOK gedistribueerd en de grenzen worden opgenomen in alle BRT-bestanden die in de loop van het jaar verschijnen.

De verbeteringsuggesties met betrekking tot de BRT zijn als volgt:

- T1:** Bepaal in overleg met potentiële afnemers op welke manier voorzien moet worden in de behoefte aan Bestuurlijke gebied voor kleinschalige toepassingen. Dit proces is gaande met

de bestaande projectgroep van BZK en Kadaster.

actiehouder: BZK en Kadaster, planningshorizon: korte tot middellange termijn; geschatte kosten: €€

T2: Zorg voor procesversnelling zodat de te ontsluiten Bestuurlijke gebieden beschikbaar zijn voor 'Datum ingang geldigheid' en stem hiertoe procesmatig af met de BRK. Zie ook actiepunten K4, K5 en K6.

actiehouder: Kadaster, planningshorizon: korte tot middellange termijn, geschatte kosten: €€



Figuur 9: Verschillen in grensligging tussen BRK en Top10NL (op basis van de BRT) als gevolg van generalisatie en schaalverschillen tussen de gemeenten Leeuwarden en Waadhoeke.

6.6 Relatie met de Basisregistratie Wet waardering Onroerende Zaken (WOZ)

De Basisregistratie WOZ met de WOZ-waarde als kerngegeven is administratief georiënteerd. De gemeente is bronhouder en leverancier van WOZ-gegevens aan de LV WOZ. Weliswaar kan geometrie (begrenzing WOZ-object) als een niet-verplicht kenmerk van een WOZ-object worden geleverd, maar er zijn weinig gemeenten die dat doen en er is niet veel toegevoegde waarde omdat de relatie met objecten uit de BAG en de BRK (ook) administratief wordt vastgelegd en uitgewisseld. Een WOZ-object kan nooit gemeente-, provincie- of landsgrensoverschrijdend zijn. Gemeenten geven bij de aanlevering van WOZ-objecten aan in welk waterschap dit object is gelegen. In weinig voorkomende gevallen dat een waterschapsgrens een WOZ-object doorsnijdt, wordt door de gemeente een waardeverdeling aangegeven zodat het waterschap naar rato van haar aandeel in het object kan heffen. Waterschappen en andere publieke organen ontvangen deze informatie via de WOZ voor afnemers van het Kadaster die het beheer van de LV voor zijn rekening neemt. Het is dus aan bronhouders om (administratief) een relatie te leggen tussen waterschap en WOZ-object. Uit de relatie tussen Bestuurlijke gebieden en de WOZ komen geen acties voort.

6.7 Relatie met de Basisregistratie Ondergrond (BRO)

De Basisregistratie Ondergrond (BRO) is een centrale registratie met publieke gegevens over de ondergrond van Nederland en zijn zogenoemde Exclusieve Economische Zone (EEZ). Het bronhouderschap ligt bij bestuursorganen als gemeenten, provincies, waterschappen en diverse rijksdiensten, maar ook bij zelfstandige bestuursorganen als Staatsbosbeheer. De EEZ is het gebied op de Noordzee waar Nederland economische rechten heeft. Voor de referentiestelsels die bij aanlevering worden toegestaan, is het van belang te weten of de locatie van een object op zee of op

land ligt. Als scheidslijn tussen land en zee wordt in de Basisregistratie Ondergrond de basislijn gehanteerd. De BRO gebruikt bij het aanbieden van een object door de bronhouder de meest recente versie van deze lijn en controleert daarmee of de juiste referentiestelsels gebruikt worden. Voor locaties op land wordt alleen RD of ETRS89 toegestaan, voor locaties op zee alleen WGS84 of ETRS89.

De grens tussen land en zee is veranderlijk. De Dienst der Hydrografie stelt de grens opnieuw vast wanneer daartoe voldoende aanleiding is. Tussen het moment waarop de locatie van een object wordt bepaald en het moment waarop het gegeven in de basisregistratie ondergrond wordt vastgelegd verloopt enige tijd. In die periode kan de positie van de basislijn opnieuw zijn vastgesteld en dan ontstaat er een discrepantie die bij het aanleveren van gegevens tot problemen kan leiden. Wanneer een dergelijk probleem zich voordoet, wordt de dataleverancier gevraagd contact op te nemen met de registratiebeheerder om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Een soortgelijk probleem doet zich voor met betrekking tot de begrenzing van Nederland, met name van het Nederlands territorium. De grenzen van Nederland worden ieder jaar op 1 januari vastgesteld door het Kadaster en vastgelegd in de basisregistratie kadaster. De BRO controleert bij inname of een object in het gebied ligt dat Nederland en zijn Exclusieve Economische Zone omvat, en hanteert daarbij de actuele grenzen. Ook bij problemen die te herleiden zijn tot een verandering in de begrenzing van Nederland, wordt de dataleverancier gevraagd contact op te nemen met de registratiebeheerder om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

Binnen het domein Mijnbouwwet wordt de scheidslijn tussen land en zee niet bepaald door de UNCLOS-basislijn, maar door een over zee lopende lijn die is vastgelegd in een bijlage bij de Mijnbouwwet¹³. In de registratie ondergrond wordt deze lijn aangeduid als mijnbouwgrens. Voor de referentiestelsels die bij aanlevering worden toegestaan, is het binnen het domein Mijnbouwwet van belang te weten of de locatie van een object aan landzijde of aan zeezijde van de mijnbouwgrens ligt. Waar in voorgaande paragrafen 'op land' en 'op zee' is genoemd, houdt dat binnen het domein Mijnbouwwet in: aan de landzijde respectievelijk de zeezijde van de mijnbouwgrens.

Een verbetersuggestie met betrekking tot de BRO is als volgt:

- O1:** Bouw een voorziening waarbij de bronhouder kan vaststellen welk referentiestelsel moet worden gebruikt bij inname. De actuele basislijn dient hierin een sleutelrol te spelen. De Dienst der Hydrografie heeft aangegeven werk te maken van de ontwikkeling van een webservice die hiervoor zou kunnen worden ingezet. Het is onbekend hoe groot de omvang is van het 'probleem'.
actiehouder: BZK, planningshorizon: korte tot middellange termijn; geschatte kosten: €€

¹³ Zie ook <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/2022-03-05#Bijlage>

7 Oplossingsrichting

De huidige geo-basisregistraties in het stelsel zijn de afgelopen vijftien jaar opgebouwd. Zeker in de begintijd stond het opbouwen van een registratie synchroon aan het vervaardigen van een fysiek databestand dat door bronhouders werd gevoed en geactualiseerd en door een landelijke beheerder werd onderhouden en ontsloten. Heden ten dage heeft het fysieke databestand minder betekenis gekregen en is de voorziening centraal komen te staan: de mogelijkheid om afnemers te bedienen met gegevens die in samenhang worden ontsloten. Die samenhang kan op verschillende manieren tot stand komen: door procesafstemming bij het inwinnen en registreren van gegevens, door het bronbeheer zo mogelijk bij één organisatie(onderdeel) te beleggen en door een ontsluitingsmethode waarbij de afnemer met een minimale inspanning maximaal wordt bediend.

Bij een Basisregistratie horen wettelijke regels ¹⁴ als verplicht gebruik door overheidsorganisaties, terugmeldplicht, onderzoeksplicht, een streng regime van kwaliteitsborging, vastgelegd bronhouderschap, niet-vrijblijvende betrokkenheid van afnemers bij besluitvorming enz. Zoals al aangehaald is de doorontwikkeling van het stelsel in het kader van DisGeo in volle gang. Bestuurlijke gebieden vormen in zeker opzicht een ontbrekende schakel. Informatie wordt al ontsloten, maar nog niet alles en ook niet altijd in samenhang.

Bij *agile* werken hoort geen *big bang*, maar een geleidelijke ontwikkeling en uitbouw van de voorziening. Het startpunt (zie ook paragraaf 4.1) kan de huidige API Bestuurlijke grenzen zijn, maar ook de huidige PDOK-producten. Het eindpunt van de ontwikkeling kan een informele centrale voorziening zijn, maar ook een formele Landelijke Voorziening in het stelsel.

7.1 Bronhouderschap

Met opname van gemeenten, provincies, rijk, waterschappen, veiligheidsregio's en maritieme zones in één voorziening zouden Kadaster, Dienst der Hydrografie, Informatiehuis Water en het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid als gezamenlijk bronhouder van de Bestuurlijke gebieden kunnen fungeren. Opgemerkt moet worden dat deze organisaties niet (in alle gevallen) bevoegd zijn tot het nemen van besluiten, maar al of niet bij wet geregeld wel verantwoordelijk kunnen zijn voor het bijhouden van een deel van de registratie op basis van die besluiten. Meerdere (typen) bronhouders voor één registratie of voorziening komt vaker voor, zoals bij de BGT. Hier wordt landsdekkendheid geregeld door afstemming in beheergebieden waarbinnen één bronhouder alle objecten registreert. Bij Bestuurlijke gebieden speelt het geometrische afstemmingsvraagstuk ook, maar dan op objectniveau. Bestuurlijke gebieden lopen immers over en door elkaar heen en op één plek kunnen meerdere bestuursorganen het bevoegd gezag vormen en verantwoordelijkheid dragen voor de bijbehorende informatie in de voorziening. Als leveringsgebied voor alle objecten geldt feitelijk het gehele grondgebied van Nederland.

In tegenstelling tot andere basisregistraties als BAG of BRP is de mutatiegraad van objecten die deel uitmaken van de Bestuurlijke gebieden heel laag. Als uitersten moeten de rijksgrenzen op land genoemd worden die hooguit eens per vijf jaar een wijziging ondergaan tot de maritieme zones op zee die gemiddeld twee keer per jaar muteren. De gemeentelijke indeling als gevolg van correcties of herindelingen verandert doorgaans eens per jaar, al gaan er ook jaren zonder mutaties voorbij. Het is duidelijk dat het bronhouderschap voor Bestuurlijke gebieden geen dagtaak zal zijn en al helemaal

¹⁴ Zie ook <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/stelsel-van-basisregistraties/12-eisen-stelsel-van-basisregistraties/>.

niet als het beheer verspreid zou worden over meerdere organisaties. Het zou de complexiteit in uitwisseling en beheer vergroten.

Gezien de rol van het Kadaster als landelijk beheerder van diverse registraties en als bronhouder voor BRK en BRT ligt een coördinerende taak voor deze organisatie in de rede, ook omdat het leverancier is van drie van de vooralsnog zes objecttypen die in de voorziening Bestuurlijke gebieden zijn opgenomen, waaronder het voor veel afnemers belangrijke object 'gemeente'. De verantwoordelijkheid voor het afstemmen tussen objecten en hun geometrie zou hiermee ook in handen van het Kadaster komen te liggen.

Dat neemt niet weg dat de Dienst der Hydrografie, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid en het Informatiehuis Water een rol dienen te krijgen als bronhouder voor hun subset. Daarbij zijn varianten denkbaar, waarbij webservices 'hun' gegevens ontsluiten en real time beschikbaar zijn om opgenomen te worden in een centrale voorziening. Het Kadaster zou hierbij namens de andere partijen als bronhouder kunnen fungeren.

7.2 Startpunt

Met de behoefte van BZK om op korte termijn door te groeien naar een Minimum Viable Product (MVP) lijkt de huidige API Bestuurlijke grenzen een geschikte kandidaat. Met uitzondering van de Veiligheidsregio's zijn alle gedefinieerde objecten in de service opgenomen. Deze vrij stabiele indeling (veranderingen zijn in beginsel altijd gerelateerd aan gemeentelijke herindelingen) is met medewerking van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid te onderhouden op basis van openbare bronnen. Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de uitbouw van de huidige service. Deze is gebleken arbeidsintensief en gericht op het ad-hoc samenstellen van de gegevensset, wat foutgevoeligheid in de hand werkt. Daarnaast vraagt doorgroei in de SOR ook om betere borging van beschikbaarheid en continuïteit, vergelijkbaar met de bestaande Landelijke Voorzieningen. Daarnaast is de organisatorische onderbrenging van de API bij het DSO vanuit de gebruiksbehoefte verklaarbaar, maar ligt uiteindelijk een neutrale plek in de kadastrale organisatie meer voor de hand. Van daaruit kan ook consistentiebewaking en procesafstemming in de dataketen worden vormgegeven. Via een netwerk van webservices kunnen de andere bronhouders hierbij aangehaakt worden.

7.3 Eindpunt

De huidige basisregistraties zijn alle bij wet geregeld met verplichtingen voor bronhouders, (overheids)gebruikers en de beheerder van de Landelijke Voorzieningen. De vastgelegde gegevens zijn authentiek. Verwacht mag worden dat met de doorgroei naar de SOR het wettelijk kader wordt aangepast en dat de bestaande 'losse' wetten gericht op enkele registraties ook opgaan in een samenhangende pakket van wet- en regelgeving. Het zou in dat kader vreemd zijn om de Bestuurlijke gebieden als 'ontbrekende schakel' hierin niet onder te brengen, helemaal als – zoals nu – vanuit andere wetten verwezen wordt naar onderdelen die in deze voorziening zijn opgenomen.

Het lijkt aantrekkelijk om vooruitlopend op de komst van de SOR de authentieke status nog even te laten rusten en af te koersen op een informele centrale voorziening. Losse afspraken tussen de verschillende partijen moeten de komende jaren dan voldoende zijn om door te groeien naar een basisregistratie, die met de komst van de SOR wordt geformaliseerd. Wetgeving vormt alsdan het sluitstuk van de ontwikkelingen. In de tussentijd kan de voorziening in de praktijk worden beproefd. Als ontwikkelingskader moet hier ook het modelleringstraject worden genoemd dat door Geonovum, BZK en Kadaster met ondersteuning van vele belanghebbenden wordt afgelegd en waarbij de

uitgangspunten uit de Emso en de architectuurvisie¹⁵ voor de samenhangende objectregistratie verder worden vormgegeven. Gezien het geringe aantal partijen dat de voorziening voedt is dit tweetraps scenario informele registratie > basisregistratie kansrijk, ook als een rol niet wettelijk wordt 'afgedwongen'.

Het alternatief is dat wetgeving op korte termijn zijn beslag krijgt, met als keerzijde dat deze maar een aantal jaren van kracht zal zijn. De inspanningen die bij een juridisch traject horen lijken dan niet evenredig met het profijt dat hier van getrokken kan worden.

De huidige wetgeving staat een informele centrale voorziening niet in de weg. Wel dient de vastlegging in de bij wet genoemde registraties door de bij wet genoemde organisaties in acht te worden genomen.

7.4 Transitie

In de huidige API zit de mogelijkheid tot historische bevestigingen, maar die is nog niet conform het historiemodel NEN3610 ingeregeld. Het lijkt zaak daar pas aandacht aan te schenken als de wetgever na afstemming met bronhouders en gebruikers heeft bepaald hoe lang terug moet worden gegaan in de tijd. Wel zouden met ingang van 2023 de tijdstippen van geldigheid van objecten vastgelegd kunnen worden, zodat historische bevestigingen op basis van tijdstippen na 1 januari niet meer op het tijdstip van registratie gebaseerd worden. Als een uit te voeren businesscase (zie actiepunt → V1) uitwijst dat de huidige API uitgefaseerd dient te worden, dan kan dit aandachtspunt meegenomen worden in de nieuwbouw van de voorziening.

Het via een webservice door het Kadaster doorgeleiden van data van de Hydrografische Dienst, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid en Informatiehuis Water naar afnemers zou in beginsel een einde moeten maken aan de handmatige verrijking. Ook dit kan stapsgewijs en per organisatie zijn beslag krijgen. Bij een coördinerende rol van het Kadaster kan deze organisatie ook het voortouw nemen in het INSPIRE-conform aanbieden van de gegevensset.

Voorgesteld wordt om het Kadaster via een business-case inzicht te laten geven in de twee scenario's 'doorgroei op basis van de huidige API' en 'nieuwbouw', waarbij in dat laatste geval uiteraard van de bestaande API-kennis gebruik kan worden gemaakt.

Door te voeren acties/verbeterpunten:

- V1:** Opstellen businesscase voor Bestuurlijke gebieden voor het traject informele voorziening tot opname in de SOR op basis van scenario's 'doorgroei' en 'nieuwbouw'
Actiehouder: Kadaster (in opdracht van BZK), planningshorizon: korte termijn, geschatte kosten: €€

¹⁵ Zie <https://docs.geostandaarden.nl/disgeo/arch/>

8 Bijlagen

- Bijlage 1 Indicatie onbedoeld niet-samenvallende gemeentegrenzen en woonplaatsgrenzen
- Bijlage 2 Indicatie gemeentegebied dat niet aan een woonplaats is toegekend
- Bijlage 3 Overzicht aantal knikpunten per waterschap
- Bijlage 4 Actiepunten in samenhang
- Bijlage 5 Aanzet kwaliteitskenmerken object 'gemeente'

BIJLAGE 1

Top 25 Overlap woonplaatsen met naastgelegen gemeente

Woonplaatsnaam	Gemeentenaam	Overlap met gemeentenaam	Overlap in m2
Helmond	Helmond	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	9.783,63
Ermelo	Ermelo	Harderwijk	8.740,88
Haskerdijken	Heerenveen	De Fryske Marren	4.992,05
Winsum	Het Hogeland	Westerkwartier	4.515,56
Hulsberg	Beekdaelen	Valkenburg aan de Geul	3.767,45
Eys	Gulpen-Wittern	Simpelveld	3.493,01
's-Hertogenbosch	's-Hertogenbosch	Sint-Michielsgestel	3.284,93
Retranchement	Sluis	Vlissingen	3.045,31
Rosmalen	's-Hertogenbosch	Sint-Michielsgestel	2.970,95
Eijsden	Eijsden-Margraten	Maastricht	1.774,66
Hulsberg	Beekdaelen	Voerendaal	1.615,49
Vijlen	Vaals	Gulpen-Wittern	1.497,91
Zevenhuizen	Zuidplas	Rotterdam	1.493,84
Meerssen	Meerssen	Valkenburg aan de Geul	1.441,29
Kûbaard	Súdwest-Fryslân	Waadhoeke	1.300,51
Nijkerk	Nijkerk	Barneveld	773,22
Waalre	Waalre	Valkenswaard	679,52
Mechelen	Gulpen-Wittern	Vaals	671,66
Den Dungen	Sint-Michielsgestel	's-Hertogenbosch	661,41
Simpelveld	Simpelveld	Voerendaal	615,65
Montfoort	Montfoort	Utrecht	538,04
Eleveld	Aa en Hunze	Assen	468,34
Hillegom	Hillegom	Bloemendaal	428,97
Molenhoek	Mook en Middelaar	Heumen	426,13
Simpelveld	Simpelveld	Gulpen-Wittern	369,25

BIJLAGE 2

Top 25 Gemeentegebied niet aan een woonplaats toegekend

Gemeentenaam	Oppervlakte (m2)
Meerssen	11.235
Ommen	9.185
Heerenveen	6.118
Eemsdelta	4.413
Beekdaelen	2.835
Rucphen	2.166
Zuidplas	1.685
Zwartewaterland	1.605
Laarbeek	1.293
Altena	1.068
Súdwest-Fryslân	803
Amsterdam	581
Berg en Dal	546
Ouder-Amstel	384
Stichtse Vecht	381
Druten	362
Veldhoven	286
's-Hertogenbosch	267
Eijsden-Margraten	208
Dantumadiel	195
Harderwijk	192
Haarlemmermeer	191
Heusden	173
Zundert	161
Oosterhout	161

BIJLAGE 3

Overzicht aantal knikpunten per waterschap

Naam waterschap	Aantal knikpunten
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	20.562
Hoogheemraadschap van Rijnland	20.336
Waterschap Limburg	14.671
Waterschap Vechtstromen	12.580
Waterschap Drents Overijsselse Delta	11.794
Waterschap Rijn en IJssel	11.464
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	11.096
Waterschap Noorderzijlvest	8.645
Waterschap Brabantse Delta	8.637
Hoogheemraadschap van Schieland c.a.	8.133
Waterschap De Dommel	8.014
Wetterskip Fryslân	6.826
Waterschap Vallei en Veluwe	6.671
Waterschap Hunze en Aa's	6.490
Waterschap Aa en Maas	6.005
Hoogheemraadschap van Delfland	5.905
Waterschap Rivierenland	5.367
Waterschap Scheldestromen	4.129
Waterschap Zuiderzeeland	2.706
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	2.477
Waterschap Hollandse Delta	1.288

BIJLAGE 4 Actiepunten in samenhang

Actiepunt	Beschrijving	Actie	Planning	Kosten	Afhankelijkheden		
A1	In kaart brengen afnemersbehoefte	BZK	Korte termijn	€€			
M1	Objectiveren kwaliteitskenmerken in catalogus	BZK	Middellange termijn	€€			↓
M2	Betekenis nieuw bij objecten i.r.t. verplichte opname en mogelijkheid gebruik UOI	BZK	Middellange termijn	€€€			↓
M3	Wenselijkheid ontsluiten brondocumenten	BZK	Korte tot middellange termijn	€€			↓
M4	Onderzoek registratie historische objecten	BZK	Korte tot middellange termijn	€€			↓
M5	Onderzoek afstemming geometrie	BZK	Middellange termijn	€€€			↓
M6	Onderzoek afstemming gemeente/territoriale zee	BZK en partners	Korte tot middellange termijn	€€			↓
M7	Onderzoek bron naamgeving en alternatieve namen	BZK/Geonovum	Korte termijn	€€			↓
K1	Verbetering communicatie grensmutaties	Kadaster	Korte termijn	€			↓
K2	Werkinstructies autorisatie grensmutaties	Kadaster	Korte termijn	€ - €€			↓
K3	Onderzoek inzet 'voorlopige kadastrale grens'	Kadaster	Korte termijn	€€			↓
K4	Onderzoek procesgang en mijlpalen herindeling	BZK/Kadaster	Korte tot middellange termijn	€€			↓
K5	Mogelijkheid ingangsdatum toekomst en verleden doorvoeren	Kadaster	Korte tot middellange termijn	€€ - €€€			↓
K6	Reconstructie historische herindelingen	Kadaster	Middellange termijn	€€			↓
B1	Bepalen leemte woonplaats - gemeente	Kadaster	Korte termijn	€			↓
B2	Bespreken geometrie grens in intervisiebijeenkomst	Kadaster	Korte termijn	-			↓
B3	Vraag gemeenten afwijkingen terug te brengen	Kadaster	Korte termijn	€€			↓
B4	Bepaal afstemmingstermijn woonplaats - gemeente	BZK/Kadaster	Middellange termijn	€€			↓
B5	Meenemen woonplaatsgrens in BAG-monitor	Kadaster	Lange termijn	€€			↓
B6	Borgen signaal bij afwijking woonplaats - gemeente	Kadaster	Lange termijn	€€€			↓
G1	Opname waterschappen in BGT heroverwegen	BZK	Middellange termijn	-			↓
G2	Vergroten mogelijk aantal knikpunten in BGT	BZK	Middellange termijn	€€			↓
T1	Behoeft gebieden voor kleinschalige toepassingen	BZK/Kadaster	Korte tot middellange termijn	€€			↓
T2	Mogelijkheid ingangsdatum toekomst doorvoeren	Kadaster	Korte tot middellange termijn	€€			↓
O1	Bouwen voorziening referentiestelsel bij BRO	Wetgever	Korte tot middellange termijn	€€			↓
V1	Opstellen businesscase informele voorziening - SOR	Kadaster	Korte termijn	€€			↓

BIJLAGE 5

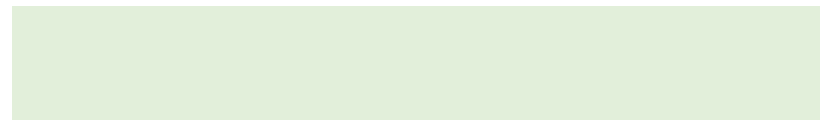
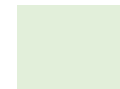
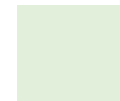
Aanzet kwaliteitskenmerken object 'gemeente'

			Dataset	Object 'Gemeente'	Identificatie	Gemeentecode	Formele naam	Alternatieve naam	Geometrie	Status
Kwaliteitsattribuut	Dimensie	Toepassingsniveau								
<u>Attribuut compleetheid</u>	Compleetheid	waarde								
<u>Authenticiteit</u>	Plausibiliteit	dataset								
-		gegevensobject								
<u>Bewijsbaarheid</u>	Plausibiliteit	attribuut								
-		waarde								
<u>Classificatie juistheid</u>	Juistheid	gegevensobject								
<u>Dataset compleetheid</u>	Compleetheid	dataset								

<u>Domeinvaliditeit</u>	Validiteit	waarde	
<u>Duidelijkheid</u>	Begrijpelijkheid	waarde	
<u>Formaatvaliditeit</u>	Validiteit	dataset	
-		gegevensobject	
-		waarde	
<u>Gebruiksinzicht</u>	Traceerbaarheid	dataset	
-		gegevensobject	
<u>Geometrische precisie</u>	Precisie	attribuut	
-		waarde	
<u>Geometrische validiteit</u>	Validiteit	waarde	
<u>Herleidbaarheid</u>	Traceerbaarheid	attribuut	
-		gegevensobject	
<u>Historie compleetheid</u>	Compleetheid	dataset	

<u>Homogeniteit</u> -	Consistentie	dataset	■		
		gegevensobject		■	
<u>Identificeerbaarheid</u> -	Compleetheid	dataset	■		
		gegevensobject		■	
<u>Kwantitatieve juistheid</u>	Juistheid	waarde			
<u>Logische consistentie</u>	Consistentie	waarde			■
<u>Metadata compleetheid</u> - -	Compleetheid	dataset	■		
		gegevensobject		■	
		waarde			■
<u>Opslagprecisie</u> -	Precisie	attribuut			■
		waarde			■
<u>Overcompleetheid</u>	Compleetheid	dataset	■		

-		gegevensobject
<u>Positionele juistheid</u>	Juistheid	waarde
<u>Referentiële integriteit</u>	Consistentie	waarde
<u>Representativiteit</u>	Plausibiliteit	dataset
<u>Reproduceerbaarheid</u>	Traceerbaarheid	attribuut
<u>Reputatie</u>	Plausibiliteit	dataset
-		gegevensobject
<u>Ruimtelijke dekking</u>	Compleetheid	dataset
<u>Statistische precisie</u>	Precisie	attribuut
-		waarde
<u>Thematische juistheid</u>	Juistheid	gegevensobject
-		waarde



<u>Topologische consistentie</u>	Consistentie	waarde
<u>Updatefrequentie</u>	Actualiteit	dataset
<u>Versheid</u>	Actualiteit	dataset
-		gegevensobject
-		waarde
<u>Waarschijnlijkheid</u>	Plausibiliteit	waarde



Bron: https://www.noraonline.nl/wiki/Raamwerk_gegevenskwaliteit/Kwaliteitsattributen#Tabel_met_alle_attributen

Betekenis kleuren:



kwaliteitsaspect kan (op termijn) voorzien worden van een norm

kwaliteitsaspect kan wellicht (op termijn) voorzien worden van een norm