



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen;

Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Deel B: Integraal evaluatierapport

Datum 28 januari 2014

Status Definitief

Rapportno. ADR/2013/1460

Uitgebracht aan: Het Ministerie van Infrastructuur en Mileu (IenM)

Colofon

Titel	<i>De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen,</i> Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bijlage(n)	6
Inlichtingen	Auditdienst Rijk 070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Conclusies	7
1.3	Aanbevelingen	7
2	Inleiding	9
2.1	Aanleiding opdracht	9
2.2	Context	9
2.3	Leeswijzer rapport	10
3	Doel en aanpak van het onderzoek	12
3.1	Doelstelling en onderzoeksvragen	12
3.2	Referentiekader	13
3.3	Object en scope	14
3.4	Organisatie	15
4	Bevindingen en conclusies per kritische succesfactor	16
4.1	Algemeen	16
4.2	Het beleidskader	16
4.3	Organisatie en besluitvorming	20
4.4	Omgeving en draagvlak voor de Wet BAG	24
4.5	Instrumentarium	26
4.6	Risicomanagement en kwaliteitsborging	29
4.7	Personeel	31
4.8	ICT	32
4.9	Financiën	37
4.10	Monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing	38
5	Doelen en effecten in beeld	44
5.1	Algemeen	44
5.2	Doelen	45
5.3	Effecten	50
6	Conclusies en aanbevelingen	56
6.1	Algemeen	56
6.2	Doeltreffendheid	56
6.3	Doelmatigheid	57
6.4	Succes- en faalfactoren	57
6.5	Aanbevelingen	60
7	Bijlagen	
7.1	Werkwijze evaluatie	64
7.2	Geïnterviewde organisaties	66
7.3	Documenten	66
7.4	Referentiekader	70
7.5	Schema Stelsel Basisregistraties	73
7.6	Tabel met objecten en attributen in de BAG	74

1 Samenvatting: De BAG is goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een evaluatie uitgevoerd naar de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (Wet BAG). Deze evaluatie is in de Wet aangekondigd. Hieronder vindt u de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

De Wet BAG heeft ertoe geleid dat er nu daadwerkelijk een registratie van adressen en gebouwen (de BAG) operationeel is in ons land. Deze is niet alleen voor bestuursorganen toegankelijk en bruikbaar, maar ook voor het publiek. De BAG wordt meer en meer gebruikt door allerlei bestuursorganen, maar nog niet door alle, hoewel de Wet BAG hen daartoe wel verplicht. Ook maakt het publiek en groepen in de samenleving meer en meer gebruik van de BAG.

Sinds de Wet BAG in 2009 in werking is getreden is er hard gewerkt door IenM, bestuursorganen (o.a. gemeenten) en andere betrokkenen om de BAG technisch en organisatorisch te ontwikkelen en werkend te krijgen. Dat is gelukt. Alle gemeenten zijn nu aangesloten op de BAG en beheren de BAG. De BAG is ook gekoppeld aan de andere basisregistraties. Hierdoor worden in de WOZ en de GBA de gegevens van de BAG gebruikt. Het resultaat is dat de publieke en private afnemers behoorlijk tevreden zijn over de BAG. De BAG heeft zich een plek verworven en heeft draagvlak.

De BAG staat niet op zichzelf. Met 11 andere basisregistraties maakt zij deel uit van het Stelsel van basisregistraties in ons land. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördineert dit Stelsel. IenM neemt aan dit Stelsel deel.

Dat nog niet alle bestuursorganen intensief gebruik maken van de BAG heeft enkele redenen. Ten eerste hebben bestuursorganen vaak al registraties van adressen en gebouwen uit het verleden. Deze zijn dan precies toegesneden op hun taken die voortvloeien uit hun eigen wet- en regelgeving. De BAG heeft als basisregistratie een specifieke set van gegevens. En deze verschilt vaak enigszins van de registraties van adressen en gebouwen die al bestaan.

Overigens kunnen bestuursorganen de BAG aanvullen met hun eigen 'extra' gegevens als zij dat willen. Afnemers hebben daarnaast nog duidelijke wensen met betrekking tot de BAG maar de besluitvorming hierover is nog niet voltooid. Hierbij wreekt zich wellicht dat de uitvoering van de BAG niet ondersteund wordt door een aparte organisatie zoals de BPR (voor de GBA) of de Waarderingskamer (de WOZ).

Ten tweede zijn de investeringen en de inspanningen die bestuursorganen moeten plegen om de BAG te integreren in hun werkprocessen groot. Bestuursorganen wachten soms liever een moment in de toekomst af (bijvoorbeeld bij de vervanging van oude systemen, reorganisaties), om gebruik te gaan maken van de BAG. Dat is wanneer in hun ogen de baten opwegen tegen de kosten.

Ten derde is de feitelijke juistheid van de gegevens in de BAG nog niet optimaal. Dit komt mede doordat het huidige systeem van monitoring, handhaving, toezicht en bijsturing op dit moment onvoldoende bijdraagt aan de verbetering van de BAG. Het

systeem van inspecties is verouderd en sluit niet meer aan op moderne rijksbrede inzichten en ontwikkelingen op dit vlak.

Wanneer de feitelijke juistheid de 100% zou benaderen, zou dit voor gebruikers een sterke impuls zijn om de BAG te gebruiken. Dit laatste zou dan weer bijdragen aan het doen van veel terugmeldingen, waardoor de kwaliteit van de BAG kan toenemen. De Wet ziet terugmelding als een vorm van kwaliteitsborging en niet als een vangnet voor fouten in de BAG. Een belemmering voor terugmelden is het gebrek aan een voorziening om gemakkelijk, grote aantallen correcties te melden. Bovendien is de BAG bij het publiek relatief onbekend. In tegenstelling tot de GBA en WOZ voelt de burger waarschijnlijk geen direct belang om 'zijn' adres- en bouwgegevens bij te houden.

Ten vierde staat het een creatief en innovatief gebruik van de gegevens in de BAG door ze bijvoorbeeld te koppelen met die van andere (basis)registraties nog in de kinderschoenen. Bestuursorganen en bedrijven experimenteren hiermee wel steeds meer mee en boeken ook resultaten. De beoogde effecten (efficiëntere taakvervulling, fraudebestrijding, lastenverlichting, kwalitatieve baten en benutting door private gebruikers) zijn nog maar gedeeltelijk gerealiseerd.

Op basis van het onderzoek concluderen we dat de uitvoering van de BAG al behoorlijk doelmatig en doeltreffend is te noemen. De BAG draagt bij aan een meer effectieve en efficiënte taakvervulling door bestuursorganen. Maar het achterliggende doel van de BAG is een verbetering van de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid. Om deze verbetering in de praktijk daadwerkelijk en substantieel te bereiken, is het nodig om de BAG verder te verbeteren en breder te gebruiken.

Daarom bevelen wij IenM aan om verbeteringen vooral door te voeren in samenspraak met de afnemers van de BAG en de partners in het Stelsel van basisregistraties. Praktisch gaat het om:

- het verbeteren van de kwaliteit van de BAG door het moderniseren van de instrumenten voor monitoring, toezicht & handhaving enerzijds en door het ontwikkelen van een efficiënte (voorziening voor) terugmelding anderzijds;
- het bevorderen van het gebruik van de BAG door meer in te spelen op de wensen van bronhouders (gemeenten die de BAG beheren) en afnemers. Ook kunnen bestuursorganen worden aangesproken op hun (verplichte) gebruik;
- het sturen op het realiseren van de beoogde baten via een meersporenbeleid, zoals het bevorderen van de efficiëntie door stapsgewijs, en in het kader van Stelsel van basisregistraties, de BAG te harmoniseren met de andere basisregistraties en de bijbehorende wet- en regelgeving.
- het versterken van de organisatie en besluitvorming voor de BAG door bijvoorbeeld synergie (samenwerking) te zoeken met andere registraties.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

De Wet BAG staat voor de *Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen*. De Minister van IenM is verantwoordelijk voor de invoering en de werking van deze Wet. De Wet is 1 juli 2009 in werking getreden¹. Artikel 46 uit de Wet stelt dat de Wet vier jaar na het in werking treden zal worden geëvalueerd: "Onze Minister zendt steeds na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk".

Deze evaluatie geeft hieraan invulling. Deze evaluatie is uitgevoerd door de ADR in opdracht van de wnd. directeur Ruimtelijke Ontwikkeling (onderdeel van DGRW), de heer drs. H.A. Snoeken. De evaluatie is opgenomen in het Jaarplan ADR 2013, onderdeel Cluster IenM.

De Wet BAG is opgesteld in het kader van het programma *Stroomlijning Basisgegevens*. Dit programma beoogde het verbeteren van de gegevenshuishouding binnen de overheid door het realiseren van een stelsel van basisregistraties met authentieke gegevens. Hiermee wordt beoogd een eenmalige inwinning en vastlegging van gegevens, die meervoudig binnen bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak moeten worden gebruikt (verplicht hergebruik). De Wet BAG draagt bij aan deze doelstellingen. De belangrijkste doelstelling van de Wet BAG is het realiseren van een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen om de onderlinge uitwisselbaarheid van gebouwinformatie in verschillende processen te ondersteunen². Deze gegevens hebben bestuursorganen nodig voor een goede uitoefening van hun publiekrechtelijke taak.

Op basis van de Wet BAG zijn er twee registraties ingevoerd waarin de basisgegevens van alle adressen en gebouwen³ in Nederland staan: de Basisregistratie Adressen en de Basisregistratie Gebouwen. Deze 2 administraties vormen samen 1 administratie en noemen we verder de BAG. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opbouw en het beheer van de BAG, het Ministerie van IenM is verantwoordelijk voor de Wet en de realisatie en onderhoud van de landelijke voorziening voor de BAG. Het Kadaster voert, in opdracht van IenM, het beheer van de landelijke voorziening van de BAG (LV BAG) en stelt de gegevens centraal beschikbaar aan gebruikers. Gebruikers van de registraties zijn bestuursorganen zoals de Belastingdienst, maar ook andere organisaties met een publiekrechtelijke taak (woningcorporaties en notarissen bijv.) en derden (burgers en bedrijven).

2.2 Context

Hieronder worden enkele centrale begrippen toegelicht die een beeld geven van de werking van de Wet BAG in de praktijk. Dit zijn:

- taakverdeling;
- uitgangspunten Wet BAG;
- besturing en overlegvormen Wet BAG;
- relatie met het Stelsel van Basisregistraties;

¹ zie Staatsblad 2011, 202. Overigens is het deel van de wet dat gaat over verplicht gebruik door overheden (in processen waar gebouw- en/of adresgegevens een rol spelen) pas sinds 1 juli 2011 in werking getreden.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30968 nr.6

³ Het gaat om vrijwel alle adressen en gebouwen. Zo staan bijvoorbeeld postbussen en windturbines niet in de BAG.

- toezicht en handhaving.

Taakverdeling

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer van de BAG. Dit betreft:

- het invoeren en bijhouden van de gegevens;
- het organiseren en borgen van de processen;
- de aankoop en het beheer van de lokale BAG-voorzieningen;
- de toelevering van de gegevens aan de LV BAG.

IenM is verantwoordelijk voor:

- de wet- en regelgeving;
- het beheer en onderhoud van de Landelijke Voorziening en
- het toezicht en de handhaving op de uitvoering van de wet.

De LV BAG is als wettelijke taak opgedragen⁴ aan het Kadaster. Het Kadaster beheert de LV BAG en stelt de gegevens beschikbaar aan de diverse afnemers⁵. Daarnaast fungeert het Kadaster als secretariaat van het bronhouders- en afnemersoverleg van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG BAO).

Uitgangspunten

Belangrijke uitgangspunten voor de basisregistraties zijn:

- eenmalig inwinnen: de gebouw- en adresgegevens worden door de gemeente eenmalig ingewonnen en vastgelegd opdat andere gebruikers deze gegevens ook kunnen gebruiken;
- verplicht meervoudig gebruik door bestuursorganen: het is niet de bedoeling dat gemeenten en andere bestuursorganen dezelfde⁶ gebouw- en adresgegevens van een gebouw, die al in de BAG staan, zelf opnieuw inwinnen en apart vastleggen;
- eenduidige registratie: de gegevens zijn voor één uitleg vatbaar en worden op uniforme wijze afgebakend en vastgelegd;
- de gegevens zijn betrouwbaar. Dat wil zeggen: de gegevens zijn volledig, juist en actueel. Gegevens worden op tijd ingevoerd en gemuteerd;
- bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak hebben een terugmeldplicht bij gereede twijfel over de juistheid en volledigheid van de authentieke gegevens.

Besturing en overlevormen Wet BAG

- Het Ministerie van IenM is politiek en beleidsmatig eindverantwoordelijk voor de Wet BAG.
- Artikel 29 en 30 van de Wet BAG stelt dat Kadaster met gemeenten praat over beheer LV en met gemeenten en afnemers over het gebruik van de BAG. In de praktijk is dit gerealiseerd door het inrichten van het BAG BAO. Het BAG BAO is belast met de overkoepelende sturing van de BAG en voert de volgende taken uit conform het Handboek Besturing BAG:
 - beleidsvoorbereiding en innovatie;
 - planvorming rond voorzieningen en ICT (waaronder releasebeleid en planning);
 - sturing op basis van planning, rapportage en evaluatie;
 - bepalen van het dienstverleningsniveau en toezien op kwaliteit;
 - informatiemanagement;

⁴ Artikel 26 Wet BAG: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023466/>

⁵ Artikel 32 Wet BAG: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023466/>

⁶ Dat wil hier zeggen: niet-complementaire gegevens op de BAG.

- toezicht op en onderhouden van architecturen en standaarden voor de BAG;
 - adviseren van de Minister en/of het Ministerie van IenM.
- In het BAG BAO nemen vertegenwoordigers deel van de VNG (namens de bronhouders (gemeenten), landelijke overheidsafnemers (bijvoorbeeld IPO, Waarderingskamer, CBS, Belastingdienst) en vertegenwoordigers van het Kadaster en van IenM.
- Voor de tactisch/operationele sturing is het Agendaoverleg ingericht. Leden van het Agendaoverleg bereiden de vergadering van het BAG BAO voor.
- In het Gebruikersoverleg worden wensen, mogelijkheden, procedures en werkwijzen van bronhouders en afnemers op operationeel niveau geïnventariseerd en afgestemd.

Relatie met het Stelsel van Basisregistraties

Een basisregistratie is een door de overheid formeel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen, verplicht en zonder nader onderzoek, worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. De Wet BAG bestaat uit twee basisregistraties, die behoren tot de 13 registraties die samen het huidige Stelsel van Basisregistraties vormen. Andere basisregistraties zijn bijvoorbeeld: het GBA (Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens), het NHR (Handelsregister), de WOZ (Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken) en de BRT (Basisregistratie Topografie). Door gegevens uit de basisregistraties aan elkaar te koppelen, ontstaat daadwerkelijk een samenhangend Stelsel van basisregistraties. Een voorbeeld van een samengesteld gegeven is het woonadres uit de GBA: een persoon uit de GBA met een adres uit de BAG.

Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving op de bronhouders (gemeenten) vindt plaats via de BAG-inspecties. De Wet BAG verplicht elke gemeente zijn BAG eens per drie jaar te laten controleren. Alleen bevoegde bedrijven mogen de inspecties bij gemeenten uitvoeren. Een bedrijf kan als bevoegde inspectie-instelling worden gezien, wanneer deze een accreditatie van de Raad voor Accreditatie heeft voor uitvoering van de BAG-inspecties. Bij de inspecties wordt een formeel protocol gehanteerd zoals benoemd in de Ministeriele Regeling 'Periodieke controle basisregistraties adressen en gebouwen'⁷.

De technische kwaliteitszorg op de LV BAG wordt uitgevoerd door het Kadaster. Dit valt onder het regulier toezicht van de Minister op het ZBO Kadaster (uitgevoerd door IenM FMC), en via de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie worden er kwartaal- en jaarrapportages opgesteld en gesprekken op verschillende niveaus georganiseerd.

Binnen het Ministerie van IenM is de directie Ruimtelijke Ontwikkeling (programma Geo-Informatie) beleidsmatig verantwoordelijk voor de Wet BAG.

2.3

Leeswijzer rapport

De rapportage van de evaluatie kent 2 delen:

deel A: Samenvattend rapport en

deel B: Integraal evaluatierapport (uitwerking). Dit rapport is deel B.

⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030564/>

In hoofdstuk 3 hoe de evaluatie is uitgevoerd. De evaluatie brengt de Wet BAG in beeld aan de hand van succes- en faalfactoren, doelen en effecten. De succes- en faalfactoren vindt u in hoofdstuk 4. Doelen en effecten leest u in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 geven we een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wet BAG. Bij dit oordeel geven we ook aanbevelingen om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te vergroten. De bijlagen treft u aan in hoofdstuk 7.

3 Doel en aanpak van het onderzoek

3.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van de evaluatie was het geven van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid (effecten) van de Wet BAG in de praktijk. De centrale onderzoeksvragen luiden dan ook:

- A. *In hoeverre is de Wet BAG doeltreffend en in hoeverre is de Wet BAG doelmatig te noemen?*
- B. *Wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?*
- C. *Welke aanbevelingen zijn hierbij mogelijk?*

De mate waarin de Wet BAG doeltreffend is, hebben we afgeleid uit de mate waarin de beoogde doelen en effecten zijn gerealiseerd. Hierbij zijn de hoofddoelen van de Wet:

1. het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen;
2. een kwalitatief hoogwaardige registratie met een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen;
3. het verplichte gebruik van de authentieke gegevens binnen deze gebouwen- en adressenregistratie door bestuursorganen, met een terugmeldingsplicht bij twijfel over de juistheid van de authentieke gegevens;
4. een registratie die ook door burgers en private organisaties wordt gebruikt.

De realisatie van deze hoofddoelen moet leiden tot een meer effectieve en meer efficiënte taakvervulling door bestuursorganen en tot meer gebruik van de gegevens. Hiermee beoogt de wetgever uiteindelijk een verbetering van de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid (bron: Memorie van Toelichting⁸).

De mate waarin de Wet BAG doelmatig is hebben we daarom afgeleid uit:

- de mate waarin de doelen en effecten zijn gerealiseerd (zie doeltreffendheid);
- de mate waarin de beoogde kosten en baten zijn gerealiseerd en de baten - hoger zijn dan de kosten (doelmatigheid);
- de mate waarin er belangrijke knelpunten zijn in de uitvoeringsprocessen van de (Wet) BAG (zie onderzoeksvraag B: succes- en faalfactoren).

A. Mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wet BAG

Om de centrale onderzoeksvraag A te beantwoorden, is een antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

1. In hoeverre zijn de hoofddoelen gerealiseerd?
2. Welke effecten (beoogde en niet-beoogde, ongewenste en gewenste) doen zich voor?
3. Wat zijn de huidige kosten van de Wet BAG?
4. Wat zijn de huidige baten van de Wet BAG?
5. In hoeverre zijn er bij betrokken partijen (structurele) kostenvoordelen behaald in vergelijking met de situatie (kosten, personeel) zonder de Wet BAG?

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30968 nr.3

6. Zijn dit kostenvoordelen voor bronhouders of voor afnemers (binnen gemeenten: beleidsterreinen of andere basisregistraties, buiten gemeenten: overige bestuursorganen met publiekrechtelijke taken)?
7. Als we de doelbereiking, de effecten (baten), en de kosten / inspanningen voor de Wet BAG, en de succes- en faalfactoren (uit vraag B) in ogenschouw nemen, in hoeverre is dan de Wet BAG doeltreffend en doelmatig te noemen?

B. Succes- en faalfactoren in het kader van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Wet BAG

Om de centrale onderzoeksvraag B te kunnen beantwoorden, is een antwoord gezocht op de hieronder vermelde deelvragen. In het uitgewerkte referentiekader in bijlage 3 zijn tien kritische succesfactoren (KSF-en) benoemd, inclusief bijbehorende beheersmaatregelen. Deze KSF-en zijn in het vooronderzoek in overleg met de opdrachtgever, de Begeleidingscommissie en de Klankbordgroep vastgesteld. Hieronder worden de succes- en faalfactoren genoemd:

1. een eenduidig beleidskader dat voldoet aan de daaraan gestelde eisen;
2. een goed functionerende organisatie en besluitvormingsproces;
3. afstemming op de omgeving;
4. een eenduidig en functioneel instrumentarium;
5. risicomangement en kwaliteitsborging;
6. kwalitatief en kwantitatief toereikend personeel;
7. goed functionerende ICT;
8. beschikbaarheid en beheersing van de financiën;
9. draagvlak voor de wet BAG;
10. monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing.

Het was binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk om alle uitgewerkte beheersmaatregelen tot in detail te onderzoeken. De beheersmaatregelen dienen als aandachtspunten voor mogelijke succes- en faalfactoren bij de documentstudie en in de interviews. In overleg met de opdrachtgever, de Begeleidingscommissie en de Klankbordgroep zijn vijf kritische succesfactoren benoemd die in het onderzoek de meeste aandacht gekregen hebben. Dit waren:

- Beleidskader;
- Organisatie en besluitvorming;
- Omgeving;
- Instrumentarium;
- Toezicht, monitoring, handhaving en bijsturing.

Dit betekent dat als deze succesfactoren niet 'vanzelf' naar boven kwamen uit de documentstudie en de interviews, de onderzoekers daar expliciet naar gezocht en gevraagd hebben.

3.2

Referentiekader

Deze beleidsevaluatie is uitgevoerd aan de hand van een referentiekader dat antwoorden moet opleveren op de 3 centrale onderzoeksvragen. Het referentiekader omvat een uitwerking van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid in het licht van de Wet BAG. Dit komt neer op het schematisch formuleren van de beleidstheorie van de Wet BAG. Aan dit kader liggen ook de beleidscyclus en de *Cirkel van Plan, Do, Check & Act* (kwaliteitscirkel van Deming) ten grondslag.

Daarnaast maakt de Richtlijn Periodiek Evaluatieonderzoek⁹ onderdeel uit van het referentiekader. Weliswaar focust de RPE vooral op beleidsdoorlichtingen en in mindere mate op beleidsevaluaties. Maar veel van de vragen voor een beleidsdoorlichting, inclusief de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid, zijn ook voor deze evaluatie van belang.

De RPE stelt daarnaast dat waar mogelijk, ook de causale relatie (verband tussen oorzaak en gevolg) wordt onderzocht tussen de inzet van middelen en instrumenten enerzijds, en het realiseren van de doelen anderzijds. Door het ontbreken van systematische kwantitatieve informatie over controlegroepen (waarbij middelen en instrumenten niet zijn ingezet) is dat in deze evaluatie niet haalbaar. Finale relaties (verband tussen doelen en middelen) worden wel onderzocht.

Het referentiekader is opgenomen in bijlage 3.

3.3 Object en scope

Object

Het object van deze evaluatie was de toepassing van de Wet BAG op het moment van onderzoek: de beheerfase. De centrale onderzoeksvragen richtten zich op de huidige uitvoering en op aandachtspunten voor de toekomst.

Scope

Deze evaluatie is ex durante toetsend onderzoek. Dat betekent dat het onderzoek plaatsvond in de fase waarin de Wet BAG wordt uitgevoerd. Het onderzoek richtte zich primair op de overheidsgebruikers en niet op particuliere gebruikers. Wel is er via documentstudie en bij het Kadaster nagegaan in hoeverre burgers en private organisaties gebruik maken van de gegevens uit de BAG. Daarnaast heeft de opdrachtgever aanvullend een extern klantonderzoek uit laten voeren naar het gebruik van de BAG door private organisaties (bureau Statistief¹⁰). De resultaten hiervan waren input voor dit evaluatieonderzoek.

Daarnaast richtte de evaluatie zich primair op de werking van de (Wet) BAG en niet op het gehele stelsel van basisregistraties waarvan de BAG onderdeel is. Het was namelijk geen evaluatie van het gehele stelsel. Wel zijn de koppelingen van de (Wet) BAG, zoals bijvoorbeeld met de GBA en de WOZ, in beeld gebracht.

Disclaimer

Uit het vooronderzoek bleek dat financiële en personele gevolgen, kosten en baten niet goed getalsmatig te meten en in beeld te brengen zijn. Bijvoorbeeld: bepaalde financiële en personele gegevens van het beheer van de BAG zijn niet goed voorhanden omdat ze verweven zijn met andere gegevens. Daarbij gaat het niet zozeer om de kosten die nu voor de BAG worden gemaakt, want waar zet je deze kosten tegen af? Maar het gaat vooral om de meer- en minderkosten in vergelijking tot de situatie dat de BAG niet zou zijn ingevoerd. Het was moeilijk om, in het kader van de evaluatie, alle relevante financiële informatie te verzamelen en op waarde te schatten. Daarom hebben we deze financiële en personele gevolgen, kosten en baten zo goed mogelijk kwalitatief en (in meer bescheiden mate) kwantitatief onderbouwd.

⁹ (RPE, Staatscourant, nr. 18352, 11-9-2012)

¹⁰ Rapportages zijn beschikbaar gesteld via <http://bag.vrom.nl>

3.4 Organisatie

De uitvoering van de evaluatie was gepland in de periode van maart tot en met december 2013. Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht het Ministerie van IenM en uitgevoerd door de ADR.

De Begeleidingscommissie begeleidde de Auditdienst en dacht mee met de opdrachtgever over de onderzoeksaanpak en de informatievoorziening. Ook reageerde de commissie op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, en adviseerde hierbij en corrigeerde op feitelijke onjuistheden. De Begeleidingscommissie kwam bijeen bij de start, bij het conceptrapport en bij het eindrapport.

In de Klankbordgroep zaten naast de contactpersoon van de opdrachtgever, functionarissen van IenM, het Kadaster, bronhouders en afnemers, en het Stelsel/BZK. De groep reflecteerde en adviseerde, op enige afstand, aan het begin en bij de afronding van de evaluatie aan de opdrachtgever en opdrachtnemer over het conceptrapport.

Het BAG BAO werd geïnformeerd over de evaluatie tijdens reguliere overleggen door de contactpersoon van de (gedelegeerde) opdrachtgever (over aanpak, voortgang en afronding). Na afloop van de evaluatie presenteerde de opdrachtnemer het eindrapport in dit gremium.

De opdrachtnemer brengt dit eindrapport formeel uit, aan de (gedelegeerde) opdrachtgever. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het eindrapport. De opdrachtnemer en de projectleider ondertekenen het eindrapport. De opdrachtgever is eigenaar van het eindrapport en is verantwoordelijk voor de verspreiding ervan. Wanneer de opdrachtgever het rapport naar de Tweede Kamer zendt, kan hij hieraan desgewenst een beleidsnotitie toevoegen.

Het onderzoek bestond uit de volgende fasen:

1. Vooronderzoek
2. Veldwerk
3. Analyse en rapportage

In de bijlage zijn deze fasen uitgewerkt.

4 Bevindingen en conclusies per kritische succesfactor

4.1 Algemeen

De mate waarin de BAG doeltreffend en doelmatig is hangt af van de wijze waarop het instrumentarium is vormgegeven en de uitvoeringsprocessen zijn georganiseerd. Daartoe zijn in het referentiekader tien kritische succesfactoren benoemd, die vervolgens zijn uitgewerkt in beheersmaatregelen (zie bijlage 3).

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen per kritische succesfactor:

1. een eenduidig beleidskader dat voldoet aan de daaraan gestelde eisen;
2. een goed functionerende organisatie en besluitvormingsproces;
3. afstemming op de omgeving;
4. een eenduidig en functioneel instrumentarium;
5. risicomangement en kwaliteitsborging;
6. kwalitatief en kwantitatief toereikend personeel;
7. goed functionerende ICT;
8. beschikbaarheid en beheersing van de financiën;
9. draagvlak voor de wet BAG;
10. monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing.

Elke paragraaf start met de beheersmaatregelen die we verwachten aan te treffen. Daarna volgen de bevindingen en de conclusie. Deze conclusie geeft aan in hoeverre de kritische succesfactor bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige Wet BAG.

4.2 Het beleidskader

Het beleidskader omvat alle wet- en regelgeving over de BAG. De volgende beheersmaatregelen (bron: referentiekader) dragen bij aan een doelmatige en effectieve Wet BAG:

- De wet is eenduidig. Dit betekent eenduidig voor afnemers (eenduidige definities en eenduidige gebruiksvoorschriften) en eenduidig voor bronhouders (eenduidige afbakening en beheer).
- De Wet BAG is afgestemd met de overige wet- en regelgeving op aanpalende beleidsterreinen. Dit zijn bijvoorbeeld de WOZ, de Wabo, GBA en het Bouwbesluit.
- Het gebruik van de BAG voldoet aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP).
- De Wet BAG voldoet aan de 12 eisen die voor alle basisregistraties zijn geformuleerd¹¹.

¹¹ voldoen aan de twaalf eisen die voor alle basisregistraties zijn geformuleerd (nb. eisen conform brief TK, 26387 nr.18, dd.3-3- 2003) :

1. de registratie is bij wet geregeld;
2. de afnemers hebben een terugmeldplicht;
3. de registratie wordt verplicht hergebruikt door de hele overheid;
4. er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid;
5. de realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan;
6. er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie;
7. er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en afnemers van gegevens anderzijds;
8. er zijn duidelijke procedures voor de toegankelijkheid van de registratie;
9. er is een stringent regime van kwaliteitsborging;
10. er is vastgelegd dat, en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie;
11. de positie en relatie van de registratie binnen het stelsel van registraties is duidelijk en beschreven;

Bevindingen over het beleidskader

Eenduidigheid

De wet is in de praktijk grotendeels eenduidig te noemen, hij is compleet en gedetailleerd uitgewerkt in nadere regelgeving en in instructies in handboeken¹². De wet is echter niet geheel eenduidig omdat gebruikers en bronbeheerders in de praktijk in een beperkt aantal gevallen verschillende interpretaties geven aan de wet- en regelgeving. In paragraaf 4.5 is dit verder uitgewerkt.

Afstemming met wet- en regelgeving op aanpalende beleidsterreinen

Het beleidskader van de BAG reikt eigenlijk verder dan het beleidsterrein (incl. wet- en regelgeving) van IenM. De Wet BAG schrijft voor dat alle bestuursorganen in het land gebruik maken van de BAG. Het is daarbij van belang dat het beleidskader in lijn is met overige wet- en regelgeving. Andere wetten maken gebruik van dezelfde begrippen (adressen en gebouwen) maar met andere begripsdefinities.

Het grootste probleem volgens veel bronhouders is, dat de Wet BAG in de praktijk onvoldoende is afgestemd met bepaalde andere wet- en regelgeving. Het gevolg is in de eerste plaats dat processen ingewikkeld zijn en dat er verschillende gegevens in registraties moeten worden bijgehouden en dat dit relatief veel tijd, capaciteit, geld en organisatie kost. Gemeenten vragen zich af of dit niet efficiënter kan. Ten tweede maakt het de koppeling van de verschillende registraties ingewikkeld, kostbaar en tijdrovend. Ten derde is het niet altijd duidelijk voor gebruikers en bronhouders van de BAG waartoe bepaalde gegevens worden bijgehouden.

Dit betreft onder andere de WOZ. Het gaat daarbij vooral om complementaire (aanvullende) definities die in verschillende registraties zijn opgenomen. Een aantal gemeenten wijst er bijvoorbeeld op dat ze voor de WOZ al drie typen oppervlakte registreren (netto, bruto en verhuurbaar oppervlak voor respectievelijk woningen, kantoren en winkels). Terwijl ze daarnaast in de BAG ook nog de gebruiksoppervlakte moeten registreren. Zij betwijfelen of de kosten hiervan opwegen tegen de baten, en of niet volstaan kan worden met de WOZ-oppervlaktes. Uit het oogpunt van efficiency lijkt het ons ongewenst dat bestuursorganen meerdere, verschillende definities voor hetzelfde verschijnsel hanteren. Het lijkt ons juist efficiënt dat de overheid zoveel mogelijk gelijke definities van begrippen gebruikt.

Andere aandachtspunten in de afstemming BAG-WOZ betreffen de afbakening van verblijfsobjecten en de interpretatie van het begrip 'functionele zelfstandigheid'.

Een voorbeeld op het beleidsterrein van IenM is de pandgeometrie. In de BAG staan de contouren volgens het bovenaanzicht en in de (toekomstige) Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) staan de contouren op maaiveldniveau. Er is nog

12. de zeggenschap over de registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een Minister verantwoordelijk voor het realiseren en functioneren van de registratie.

¹² De Wet en de nadere uitwerking bestaat uit: wet zelf en Memorie van Toelichting, besluit BAG, Ministeriele regeling BAG, een Auditprotocol voor de uitvoering van de basisregistraties en gebouwen, uitwerking artikel 42 Wet BAG, een Catalogus voor de BAG; en diverse besluiten

over de inwerkingtreding van de BAG en wijziging & aanvulling van de Kadasterwet; en wijziging van de Wet BAG (Besluiten 133, 202, 209, 257, Staatsblad 2008-2011);

Daarnaast zijn er diverse handboeken met afspraken en instructies over: Besturing, Objecten, Toezicht en Uitvoering.

geen kosten-batenafweging gemaakt of het doelmatig is om één van beide te hanteren of samen te voegen in één registratie. Als blijkt dat de twee complementaire definities allebei nodig zijn, omdat dit voor gebruikers essentieel is, dan is het zaak te beoordelen hoe deze complementaire gegevens meer doelmatig kunnen worden ingewonnen en bijgehouden.

In een inventarisatie van diverse gemeenten¹³ zijn aandachtspunten voor de afstemming van de Wet BAG met andere deelterreinen geformuleerd:

- De Wet Ruimtelijke Ordening (over het vaststellen en afbakenen van stand- en ligplaatsen);
- het Bouwbesluit is in 2012 herzien terwijl deze niet optimaal is afgestemd met BAG;
- De Huisvestingswet (begrip 'functionele zelfstandigheid');
- De Wegenwet (over bijvoorbeeld de definitie van openbare ruimte);
- Het Burgerlijk Wetboek (bijvoorbeeld over het begrip 'zelfstandige woning' versus het begrip 'verblijfsobject' in de Wet BAG).

De BAG was in eerste instantie afgestemd op de bouwregelgeving. Maar de bouwregelgeving heeft de laatste jaren een groot aantal wijzigingen ondergaan. Denk hierbij aan de verdwijnen van de vergunningsplicht en de meldingsplicht¹⁴. De impact van deze wijzigingen had een grote impact op de BAG kunnen hebben. Dit leidt in de uitvoering tot minder efficiënte werkprocessen bij bronhouders.

Een van de oorzaken van onvoldoende afstemming is dat de wet- en regelgeving met verschillende doelen, met verschillende gebruikersbehoefte, op verschillende beleidsterreinen, en in andere tijdvakken is ontwikkeld en vastgesteld. De Wet WOZ is bijvoorbeeld een wet uit 1994. Kortom, het is historisch zo gegroeid. Mede daarom zijn wetten en regelgeving uiteen gaan lopen. De bijbehorende registraties, om de gegevens aan te leveren voor de uitvoering van deze wetten, lopen daardoor ook uiteen.

Het gevolg is een grote versnippering in registraties, zowel in inhoud, organisatie en processen als techniek. Definitieën zijn verschillend, procesketens sluiten niet aan, toezicht en ondersteuningstructuren zijn verschillend. En wij concluderen op basis van de interviews dat het koppelen van registraties in de praktijk ingewikkeld is en veel inspanningen (zie par. 4.8), zowel decentraal (binnen de gemeentelijke administraties) als landelijk (tussen de landelijke voorzieningen). Niet alleen voor betrokken bestuursorganen maar ook vanuit het gezichtspunt van de burger, en breder: de samenleving, vinden we deze situatie niet efficiënt.

Geïnterviewden geven aan dat hoewel harmonisatie van bestaande wet- en regelgeving, processen en systemen uit het oogpunt van efficiency weliswaar wenselijk is, maar dat dit in de praktijk erg moeilijk is door de historisch ontstane verschillen. Elk beleidsterrein kent namelijk zijn eigen doelen met bijbehorende begrippen en definitieën.

Mede naar aanleiding van de kritische Gateway-review uit 2009¹⁵ wordt er inmiddels gewerkt aan stelselbrede voorzieningen zoals digikoppeling, digimelding en digilevering. Daarnaast vinden geïnterviewden het benoemen van speerpunten, afstemming tussen aanpalende beleidsterreinen en stapsgewijze aanpassing

¹³ Input voor de evaluatie van de BAG op basis van consultatie onder 22 gemeenten (gemeente Amsterdam, d.d. 8 maart 2013, p.3)

¹⁴ Voor dakkapellen e.d.

¹⁵ Eindrapportage Gateway NUP, Kamerstuk vergaderjaar 2010, 29362, nr. 160

kansrijk. Bovendien stellen geïnterviewden voor dat bij het formuleren van nieuwe wet- en regelgeving zo veel mogelijk wordt aangesloten op de bestaande begrippen en definities in de basisregistraties.

WBP

De Memorie van Toelichting van de Wet BAG besteedt aandacht aan de WBP¹⁶. De in de BAG opgenomen gegevens zijn in principe niet te kwalificeren als persoonsgegevens in de zin van de WBP, en zelfs benoemd als 'open data'. Deze gegevens op zichzelf zijn immers niet te herleiden tot natuurlijke personen. Dit kan echter wel het geval zijn als afnemers BAG-gegevens koppelen met andere gegevens, zoals de GBA. Daarom geldt op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel een waarschuwingsplicht. De verstrekker moet de afnemer ervan op de hoogte stellen dat indien BAG-gegevens – al dan niet in combinatie met andere gegevens – kunnen worden herleid tot een natuurlijk persoon, de verwerking van deze gegevens onderworpen is aan de WBP.

De vraag is of in de praktijk van de BAG de privacy van burgers en bedrijven voldoende wordt beschermd. Temeer omdat door openbare (bijvoorbeeld de BAG) en niet-openbare (basis)registraties (GBA, WOZ) te koppelen, wel informatie kan worden samengesteld en opgebouwd, die herleidbaar is tot personen. Het antwoord is dat er zich voor zover bekend, bij de BAG maar één incident heeft voorgedaan en dat was zonder grote gevolgen. Een bronhouder had in een digitaal dossier van een verblijfsobject de aanvraag van een bouwvergunning gevoegd, waarbij ook de persoonlijke gegevens van de vergunningaanvrager zichtbaar waren. De persoonlijke gegevens zijn na een klacht verwijderd.

De waarschuwingsplicht van de verstrekker naar gebruikers blijft echter relevant om incidenten in de toekomst te voorkomen. Zeker als het gebruik van de BAG-gegevens verbreed wordt naar een steeds grotere groep afnemers en de koppelingen met andere informatiebronnen toenemen. We hebben echter in de Producten Diensten Catalogus van BAG-verstrekkingen en in de overeenkomsten die het Kadaster namens de rijksoverheid met afnemers afsluit geen duidelijke waarschuwing gevonden.

De 12 eisen voor elke basisregistratie

De Wet BAG voldoet grotendeels aan de 12 eisen die aan alle basisregistraties worden gesteld:

1. De BAG is bij wet geregeld.
2. In de wet is de terugmeldplicht voor bestuursorganen met een publiekrechtelijke taakvervulling geregeld. In de praktijk komt de terugmelding vooral vanuit landelijke organisaties (zoals de Belastingdienst) nog onvoldoende tot stand.
3. Ook wordt de registratie nog niet door alle bestuursorganen met een publiekrechtelijke taakvervulling actief en volledig gebruikt. De oorzaak is veelal dat de kosten om de interne systemen en processen aan te passen nog niet opwegen tegen de baten.
4. Aansprakelijkheid is geregeld in de zin dat gemeenten bronhouders zijn. Zij zijn aanspreekbaar op de kwaliteit van de inhoud en het beheer van de BAG. Daarnaast is de Minister van IenM verantwoordelijk voor de goede werking, organisatie en het toezicht op de BAG.

¹⁶ Kamerstuk vergaderjaar 2006-2007, 30968 nr.3, hoofdstuk 7 (pag.17-19)

5. Er is helderheid over de verdeling van de kosten: elke partij betaalt de eigen kosten. De exploitatiekosten voor het Rijk zijn beperkt tot €4 miljoen per jaar. De kosten en besparingen per gemeente verschillen al naar gelang de organisatie van de interne systemen en processen.
6. Formeel is er duidelijkheid over de inhoud en het bereik van de registratie. In de praktijk zijn er nog enkele interpretatiekwesties en liggen er diverse wensen van bronhouders en afnemers tot aanpassing van inhoud en processen.
7. Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen bronhouders, het Kadaster (over de Landelijke Voorziening) en afnemers of gebruikers van de BAG. Dit laatste is geregeld met de Producten Diensten Catalogus BAG-verstrekingen.
8. Er zijn duidelijke procedures voor de toegankelijkheid van de registratie.
9. Er is geen sprake van een stringent regime van kwaliteitsborging. Dit wordt in de paragrafen over Kwaliteitsborging en Monitoring uitgewerkt. Er zijn gebreken in de monitoring, het toezicht, de handhaving en de bijsturing gevonden.
10. Er is vastgelegd dat, en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie. Afnemers (bijvoorbeeld Belastingdienst, CBS), het Kadaster en bronhouders nemen deel aan het BAG-BAO overleg (zie paragraaf 4.3).
11. De positie en relatie van de BAG binnen het stelsel van registraties is duidelijk en beschreven.
12. De zeggenschap over de BAG berust bij een bestuursorgaan: de Minister van IenM is verantwoordelijk voor de BAG-wetgeving en de gemeenten zijn als bronhouder verantwoordelijk voor de uitvoering.

Conclusies over het beleidskader

De uitwerking van de Wet BAG is grotendeels eenduidig, maar in een aantal gevallen zijn er verschillende interpretaties van de begrippen en definities in de BAG mogelijk. De afstemming van wet- en regelgeving van de BAG met gerelateerde registraties, is volgens de bronhouders op verschillende aspecten nog niet voldoende effectief en efficiënt. Er zijn nog geen impactanalyses gemaakt voor de aangeleverde voorstellen voor wijzigingen. Ook kunnen de mogelijkheden nog worden verkend om te komen tot vereenvoudiging en stapsgewijze harmonisatie van regelgeving en registraties. Het huidige gebruik van de BAG voldoet in de praktijk tot nu toe aan de WBP. De waarschuwingsplicht van de verstrekker naar gebruikers kan sterker worden ingevuld. Deze is relevant om incidenten te voorkomen. De Wet voldoet grotendeels aan de 12 eisen van een basisregistratie.

4.3 Organisatie en besluitvorming

De kritische succesfactor organisatie en besluitvorming omvat idealiter de volgende beheersmaatregelen om bij te dragen aan een doeltreffende en doelmatige Wet BAG:

1. Eenduidige verdeling taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, rollen; niet alleen tussen verschillende organisaties, maar ook binnen een (gemeentelijke) organisatie (denk aan mid-office, zaakgericht werken, geïntegreerde werkprocessen, etc.).
2. Goede rol en taakvervulling van relevante partijen die participeren in het Agendaoverleg en BAG BAO;
3. functionerende communicatie- en overlegstructuur: (agenda)overleg BAG BAO en gebruikersoverleg, waarbij knelpunten en wensen worden

verzameld, geagendeerd en tot besluiten leiden op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Bevindingen over de organisatie en besluitvorming

Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De Minister van IenM is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de benodigde wet- en regelgeving, voor toezicht en handhaving van de Wet BAG en voor de LV BAG. De primaire verantwoordelijkheid voor het opzetten en bijhouden van de decentrale basisregistraties is belegd bij de gemeenten. Zij zijn de bronhouders van de BAG en waarborgen de juistheid, volledigheid en actualiteit van de decentrale gegevens. De Minister stelt daarvoor kwaliteitscriteria op en bewaakt deze via toezicht. Het Kadaster is, als uitvoerder van de wettelijke taak, de beheerder van de LV BAG. Deze bundelt de decentrale gegevens en maakt deze toegankelijk voor afnemers. De verdeling van taken is voldoende eenduidig.

Het besturingsmodel en de besturingsprocessen voor de BAG zijn uitgewerkt in het Handboek Besturing BAG. De Minister van IenM richt zich vooral op wetgevende, beleidsmatige en toezichthoudende taken. Beleidsvoorbereiding, regie en sturing voor de BAG worden zoveel mogelijk belegd bij het BAG BAO. Het BAG BAO¹⁷ is samengesteld uit een representatieve vertegenwoordiging van bronhouders en afnemers, aangevuld met het Kadaster als beheerder van de LV BAG en een ambtelijk vertegenwoordiger van IenM.

Partijen opereren in het BAG BAO op basis van gelijkwaardigheid, met in achtname van ieders wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De Minister van IenM functioneert bij de feitelijke besturing voornamelijk op afstand en gaat er van uit dat partijen via het BAG BAO een evenwichtige vorm van zelfregulering realiseren. Op punten die bevoegdheden van de Minister betreffen, geeft het BAG BAO een zwaarwegend advies.

Ter voorbereiding van het BAG BAO is er een Agendaoverleg BAG BAO. Aan het Agendaoverleg BAG BAO zijn tevens tactische besturingstaken toegewezen, zodat het BAG BAO zich meer kan richten op strategische onderwerpen. Het Agendaoverleg BAG BAO is vooral samengesteld uit de adviseurs van de leden van het BAG BAO. Zowel het BAG BAO als het Agendaoverleg BAG BAO worden secretariaal ondersteund door het Kadaster. Het Kadaster heeft tevens een signalerende en monitorrol ten aanzien van de kwaliteit van de BAG.

De wettelijke taken voor het toezicht op bronhouders bestaan uit kwaliteitscontroles, die uitgevoerd worden door inspectieorganisaties. Bedrijven die hiervoor zijn geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie mogen inspecties uitvoeren. De bronhouders kiezen welke van deze bedrijven de inspecties bij hen uitvoeren. Het plannen en invullen van de inspectiecyclus en het verzamelen van de inspectierapportages is een verantwoordelijkheid van IenM.

17 . De taken en werkzaamheden van het BAG BAO betreffen:

- beleidsvoorbereiding en innovatie van de BAG;
- planvorming rond voorzieningen en ICT;
- informatiemanagement;
- besturing op basis van planning, rapportage en evaluatie;
- het bepalen van het dienstverleningsniveau;
- toezien op de behaalde kwaliteit, architecturen en standaarden voor de BAG.

Rol- en taakvervulling in de praktijk

Het grootste deel van de uitvoerende werkzaamheden vindt plaats binnen de gemeenten, zowel in de rol van bronhouder van de BAG als in de rol van afnemer. Bij de door ons bezochte gemeenten constateren we een grote gedrevenheid en inzet om van de BAG een succes te maken vooral bij in de rol als bronhouder.

We constateren echter ook op basis van de interviews dat de BAG-beheerder soms weinig steun krijgt vanuit de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk bestuur. Bovendien is er niet altijd een visie en planvorming over het gebruik van de BAG in de gemeentelijke werkprocessen. Sommige gemeenten zijn hier verder in dan andere. De gemeentelijke IT-systemen en processen zijn nog niet altijd volledig gestroomlijnd en ook het gebruik van BAG-gegevens, voor bijvoorbeeld fraudebestrijding of het verbeteren van dienstverlening, heeft nog geen grote vlucht genomen.

Dit heeft te maken met de fase (post-implementatie) waarin de BAG zich bevindt en met noodzakelijke investeringen. Maar het is volgens geïnterviewden ook een kwestie van (gebrek aan) interne ambtelijke en politieke prioriteit. En wellicht ook een kwestie van cultuur. Uit de interviews maken we op dat gemeenten over het algemeen goed zijn in het zorgvuldig verzamelen en vastleggen van gegevens, maar dat het creatief en innovatief gebruik van deze gegevens is voorbehouden aan een klein aantal enthousiaste medewerkers.

Het Kadaster vervult twee verschillende rollen: het beheer van de LV BAG en het ondersteunen van de besluitvormingsstructuur (secretariaat BAG BAO). De organisatie van het beheer van de LV BAG wordt over het algemeen als toereikend ervaren door geïnterviewden, hoewel er wel problemen zijn met de technische voorzieningen (zie paragraaf 4.8).

Ten aanzien van de ondersteuning van de besluitvorming zijn er aandachtspunten. Deze ondersteuning is, conform afspraken, beperkt tot een signalerings- en monitorrol en tot secretariële ondersteuning van de overleggen. Dit betekent in de praktijk dat er weinig capaciteit is om:

- pro-actief kwalitatieve analyses te maken;
- om impactanalyses uit te voeren op ingediende wijzigingsverzoeken;
- om ondersteuning te verlenen bij de implementatie van BAG BAO-besluiten; om bronhouders en afnemers te stimuleren of ondersteunen;
- en om opvolging te geven aan toezichtbevindingen.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de basisregistraties WOZ en GBA, heeft de BAG, na de beëindiging van de projectorganisatie in 2012, nu een beperkte ondersteuningsstructuur voor dergelijke activiteiten. Overigens pleiten weinigen voor het versterken van deze rol bij het Kadaster, aangezien er een 'dubbele petten'-probleem kan ontstaan met de beheertaak van het Kadaster.

De organisatie van de besturingsinformatie en -ondersteuning is gefragmenteerd. Zoals aangegeven ligt een deel bij het Kadaster. Tevens organiseren de leden van het BAG BAO en het Agendaoverleg BAG BAO via hun eigen organisaties de voorbereiding. Daarbij worden soms gebruikersgroepen of een bredere raadpleging, via bijvoorbeeld LinkedIn, ingezet. Ook worden in overleg met BAG BAO ad hoc analyses uitgevoerd, door bijvoorbeeld KING, ICTU of -marktpartijen. Daarnaast zijn er de inzichten uit de formele BAG-inspecties bij gemeenten. Het blijkt echter lastig

om die inzichten gestructureerd samen te brengen en de gaten in de benodigde stuurinformatie op te vullen.

Functioneren communicatie- en overlegstructuur en besluitvorming over strategie, tactiek en operaties

De ADR heeft vastgesteld dat de communicatie- en overlegstructuur eenduidig is beschreven in het Handboek Besturing BAG, althans voor zover het de BAG zelf betreft en het niet gaat om stelselbrede vraagstukken. Het BAG BAO vormt de spil, met het Agendaoverleg BAG BAO als voorportaal, aangevuld met een gebruikeroverleg en een leverancieroverleg. Hierin worden knelpunten en wensen verzameld, geagendeerd en vervolgens geprioriteerd. In de praktijk blijkt echter dat er relatief veel onderwerpen blijven hangen op actie- en wensenlijsten of worden doorgeschoven.

Ook dit heeft te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt. Na de aandacht voor de initiële vulling, komen nu de praktijkervaringen, waarbij de definities en processen soms beter aansluiten bij de ene gemeentelijke praktijk dan bij de andere. Eventuele aanpassingen leiden dan al snel tot nieuwe knelpunten bij andere bronhouders, die zich juist ingesteld hebben op een bepaalde werkwijze. Daar komt bij dat er maar beperkte capaciteit en geld beschikbaar is om aanpassingen door te voeren, zowel in systemen als in de gegevensverzameling. Het BAG BAO heeft daarom enkele speerpunten gekozen, zoals de afbakening van bijzondere gebouwen en het inrichten van een efficiënt technisch beheer van de LV BAG.

Het BAG BAO heeft, gezien de bestuurlijke verhoudingen, maar beperkte bestuurlijke doorzettingsmacht. De besluitvorming is gericht op zelfregulering en consensus. Het wordt grotendeels aan het eigen belang van partijen (afnemers) overgelaten om aan te sluiten op de BAG. Bovendien is de ondersteuningsstructuur om analyses te maken, stuurinformatie samen te voegen en om follow-up te geven aan besluiten versnipperd en beperkt. Hierdoor is er geen duidelijk onderscheid tussen het strategisch en tactisch niveau van de besturing. Het BAG BAO en het Agendaoverleg BAG functioneren grotendeels op hetzelfde niveau.

Daarnaast is de BAG onderdeel van een breder stelsel van basisregistraties en wet- en regelgeving. De weerbarstigheid in de stelselbrede coördinatie en besluitvorming, is in paragraaf 4.2 al beschreven. Bij de besturing van de BAG wordt nog weinig synergie (samenwerking) gezocht met het bestuur en het beheer van andere basisregistraties. Geïnterviewden noemen in eerste instantie de Waarderingskamer (WOZ) en het agentschap BPR (GBA) als mogelijk kansrijke partners. Dit kan niet alleen de ondersteuningsstructuur van de BAG maar ook de ontwikkeling van het stelsel versterken. Tevens wordt het zowel voor bronhouders als afnemers overzichtelijker als de aansturing, het toezicht en de landelijke voorzieningen minder versnipperd zijn over de verschillende basisregistraties.

Conclusie over de organisatie en besluitvorming

Het besturingsmodel en de besturingsprocessen zijn helder uitgewerkt. De gemeenten zijn als bronhouder verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens in de BAG. De Minister van IenM is verantwoordelijk voor de regelgeving en het toezicht. Het beheer van de LV BAG is als wettelijke taak opgedragen aan het Kadaster. En het BAG BAO is in de praktijk het belangrijkste besturingsorgaan van de BAG. Er is veel inzet bij de direct betrokkenen, maar er is minder aandacht en prioriteit van de ambtelijke en politieke top van bestuursorganen om het gebruik van de BAG binnen gemeenten en andere

overheidsorganisaties te verbreden. Relatief veel onderwerpen blijven hangen op actie- en wensenlijsten of worden doorgeschoven. Aandachtspunten zijn ook:

- de gefragmenteerde ondersteuningsstructuur;
- de aansluiting van de organisatie op het bredere stelsel;
- en de beperkte bestuurlijke doorzettingsmacht van het BAG BAO.

4.4

Omgeving

De afstemming van de BAG op de omgeving heeft betrekking op:

1. de afstemming op wensen van gemeenten (zowel in bronhouders- als afnemersrol) en overige (semi-) bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak, zoals Belastingdienst, CBS, KvK, PBL en veiligheidsregio's;
2. de afstemming op wensen van derden: private partijen in het kader van het open data-beleid;
3. het meten en sturen op klanttevredenheid;
4. de terugmelding van gegevens door overheidsgebruikers.

Bevindingen over de omgeving

Afstemming met gemeenten en overige bestuursorganen

De afstemming met bestuursorganen is voldoende vormgegeven maar het is onduidelijk of alle relevante bestuursorganen als afnemers in het land op de BAG zijn aangesloten en (direct of indirect) zijn aangesloten bij het BAG BAO. Private gebruikers maken meer en meer gebruik van de BAG. In het Gebruikersoverleg worden wensen, mogelijkheden, procedures en werkwijzen van bronhouders en afnemers op operationeel niveau geïnventariseerd en afgestemd. In het gebruikeroverleg heeft een bredere vertegenwoordiging van publiekrechtelijke en private afnemers zitting en staat open voor alle afnemers. In paragraaf 4.3 is echter geconstateerd dat relatief veel onderwerpen blijven hangen op actie- en wensenlijsten.

Private doelgroepen

Private partijen vormen niet de primaire doelgroep van de BAG en zijn niet betrokken in het BAG BAO. Wel zijn private partijen relevant voor het bredere gebruik van de BAG en de creatie van toegevoegde waarde in de samenleving (een van de doelen van het 'open data-beleid' van IenM). Tijdens de projectfase van de BAG zijn diverse private sectoren actief benaderd en in het gebruikeroverleg zijn diverse sectoren vertegenwoordigd. Uit het afnemersonderzoek van Satisfact blijkt dat het aantal private gebruikers gestaag toeneemt en dat zij toegevoegde waarde ontlenen aan de BAG. In hoofdstuk 5 komt dit ook aan de orde.

Meten en sturen op klanttevredenheid

In opdracht van IenM is in 2013 het eerdergenoemde afnemersonderzoek door bureau Satisfact uitgevoerd. In totaal hebben 370 gebruikers van de BAG deelgenomen aan het onderzoek, waarvan 52% uit de private sector en 48% in de publieke sector. Gemiddeld geven de respondenten de BAG een 7,0 op een 10 puntschaal. 10% van de 302 respondenten geeft een score van 5 of lager. Dataleveranciers geven de hoogste score voor de BAG (gemiddeld 7,9). Het laagste rapportcijfer wordt gegeven door de notariaten (gemiddeld 6,3).

Vanuit het afnemersonderzoek komen diverse wensen tot aanpassing van de actualiteit en gebruiksvriendelijkheid van BAG-producten en de nauwkeurigheid en volledigheid van de BAG-gegevens. De inhoud van de BAG sluit niet voldoende aan bij de behoefte van afnemers. Respondenten hebben de wens dat er meer gegevens opgenomen worden in de BAG, zoals niet-adresseerbare objecten, hoogtegegevens

van een pand, geometrie van de openbare ruimte en postadressen. Tevens wordt de BAG opgevat als de formele werkelijkheid terwijl afnemers juist geïnteresseerd zijn in de échte werkelijkheid (de waargenomen situatie). Ook is er behoefte om de BAG te koppelen aan andere registraties. Hier ontstaat ook de toegevoegde waarde.

Deze wensen overlappen voor een deel de wensen die al geïnventariseerd zijn voor het BAG BAO. Voor de meeste wensen moeten nog impactanalyses en kosten-batenafwegingen worden gemaakt alvorens het BAG BAO een besluit kan nemen.

Terugmelding van gegevens door overheidsgebruikers

Dit gebeurt nog beperkt volgens geïnterviewden. Er is nog geen goede digitale voorziening beschikbaar voor het terugmelden van grote hoeveelheden gegevens tegelijk. Dit wordt erg gemist door gemeenten, de Veiligheidsregio's en de Belastingdienst. Het Kadaster heeft een eenvoudige terugmeldvoorziening in afwachting van de Digimeldingvoorziening op stelselniveau van BZK. Deze laat nog op zich wachten. Gemeenten hebben intern de terugmeldingsprocessen geregeld. Vaak is dit handmatig via e-mail. Bestuursorganen melden nog weinig terug terwijl zij dit wettelijk zijn verplicht. Vaak is men zich hiervan nog niet goed bewust doordat de BAG relatief onbekend is.

De Belastingdienst geeft bijvoorbeeld aan dat zodra zij formeel met al haar (ICT) systemen is gekoppeld met de BAG (gepland in 2014), zij ook op grote schaal gegevens zal terugmelden. De koppeling met de BAG omvat binnen de Belastingdienst ook het realiseren van een eigen interne terugmeldvoorziening. De systemen van de Belastingdienst zijn al wel gekoppeld met de WOZ en het GBA. De Belastingdienst is groot (30.000 medewerkers) en werkt met complexe werkprocessen, (ICT) systemen en registraties. Hierdoor beschikt zij over veel kennis en ervaring op dit gebied. Via de ondersteuningsstructuur van de BAG wordt deze kennis en ervaring nog niet actief gedeeld en benut bij het verder koppelen en ontwikkelen van de BAG bij andere bestuursorganen.

De Veiligheidsregio's Rijnmond en Amstelland gaven aan een actie uit te voeren waarbij zij op grote schaal adressen van woningen in hun regio bezoeken om voorlichting te geven over veiligheid. Op basis van de gegevens die bij de actie beschikbaar komen, zouden zij kunnen terugmelden naar de BAG. Maar dat kunnen zij niet efficiënt met de bestaande terugmeldvoorziening doen.

Een verbetering van de taakvervulling door bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak

De doelgroepen die in deze evaluatie zijn geraadpleegd, geven aan dat met het gebruik van de BAG hun taakvervulling is verbeterd. Vooral de uniforme adressen dragen bij aan hun taakvervulling. De informatie uit de registratie van gebouwen wordt minder gebruikt. Ook worden adresgegevens nu veelal eenmalig ingewonnen. De burger, de overheid en het bedrijfsleven worden daardoor minder geconfronteerd met foutieve adresgegevens. De meeste bestuursorganen maken gebruik van de persoonsgegevens van de GBA. De GBA maakt gebruik van de BAG-adressen. Niet alleen het bedrijfsleven, ook de burger kan gebruik maken van de producten BAG Web of BAG Viewer waarmee hij zijn gegevens kan controleren. De BAG is ingevoerd, maar de betere dienstverlening door de BAG vergt nog meer tijd. Daarvoor moet de BAG nog beter in de werkprocessen van alle gemeenten en grote bestuursorganen zijn verwerkt.

Conclusies over de omgeving

De afstemming met de doelgroepen is voldoende vormgegeven maar het is onduidelijk of alle relevante bestuursorganen als afnemers in ons land, zijn aangesloten op de BAG en op de organisatie rond de BAG. Wel zijn alle gemeenten aangesloten. Private en publieke afnemers maken meer en meer gebruik van de BAG (Statisfact onderzoek, 2013). Er wordt nog niet sterk ingespeeld op klantwensen en klanttevredenheid. Dit komt omdat de prioriteiten liggen bij het verbeteren van de onderhoudbaarheid van de LV BAG en het oplossen van acute vraagstukken zoals verzorgingscomplexen en studentencomplexen.

Verschillende doelgroepen zijn behoorlijk tevreden over de BAG. Maar over de bestaande terugmeldvoorziening zijn doelgroepen ontevreden. Door het gebrek aan een goede digitale terugmeldvoorziening zijn er nog niet veel terugmeldingen op foutieve gegevens in de BAG, ondanks de wettelijke verplichting hiertoe voor bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak. Voor een betere taakvervulling met behulp van de BAG is het nodig dat de BAG beter in de werkprocessen van alle bestuursorganen wordt geïntegreerd.

4.5 Instrumentarium

Voor een effectieve en efficiënte Wet BAG is het instrumentarium voorzien van de volgende beheersmaatregelen:

- eenduidige, functionele en werkbare definities van de vast te leggen gegevens;
- eenduidige en uitvoerbare werkprocessen (denk onder meer aan de haalbaarheid van wettelijk termijnen);
- functionele structuur en modellering BAG;

Bevindingen

Eenduidige, functionele en werkbare definities van gegevens die aansluiten bij de gebruikersdoelen.

De BAG-catalogus, het Processenhandboek en het Objectenhandboek vormen samen de basis voor het instrumentarium van de BAG. Ook is er een BAG-handleiding voor beheerders. Het is een uitgebreid en gedegen instrumentarium en de BAG heeft dit ook nodig. Om de landelijke uniforme afbakening en benoeming te realiseren zijn in de BAG-catalogus de objecttypen en attribootsoorten gedefinieerd.

De adressenregistratie bevat drie objecttypen (woonplaats, openbare ruimte, nummeraanduiding) en de gebouwenregistratie bevat er vier (pand, verblijfsobject, ligplaats, standplaats). Per objecttype zijn er tien tot vijftien attributen (zie bijlage 5). De definities zijn in het Objectenhandboek gedetailleerd uitgewerkt met voorbeelden en illustraties.

Voor de adressen en de meerderheid van de gebouwen zijn de definities goed toepasbaar. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de interpretatie van het begrip 'goederenrechtelijke rechtshandelingen', de afbakening van verblijfsobjecten en de terminologie voor verbouwingen. Bronhouders interpreteren deze verschillend. In gebruikersoverleggen en via Linked-In bespreken de betrokken medewerkers van de gemeenten hoe dergelijke situaties geïnterpreteerd moeten worden. Deze verschillen in interpretaties vormen een probleem voor landelijke afnemers van de BAG. Zij ervaren deze verschillen tussen bronhouders terwijl zij juist hechten aan uniformiteit. Belangrijke verschilpunten, zoals ten aanzien van de afbakening van verblijfsobjecten in zorgcomplexen en studentencomplexen, worden geagendeerd in het BAG BAO-besluitvormingstraject en hierover is inmiddels een besluit genomen.

Dat een aantal interpretatiekwesties anno 2013, twee jaar na de grootschalige implementatie van de BAG bij bronhouders, nog niet uitgekristalliseerd en opgelost zijn heeft deels te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt. De aandacht voor de initiële vulling moet nu omslaan naar structurele verbeteringen. De grote bulk is gevuld, nu volgen de bijzondere gevallen. Het harmoniseren van interpretaties tussen bronhouders betekent wel dat een deel van de bronhouders zich moet aanpassen.

Behalve interpretatiekwesties zijn er ook twijfels bij zowel bronhouders als afnemers of een strikte toepassing van bepaalde definities tot de meest functionele registratie leidt. Een goed voorbeeld hiervan is het attribuut 'oorspronkelijk bouwjaar pand'. Bij het vullen van de BAG hebben bronhouders een grote inspanning geleverd om de werkelijke bouwjaar te achterhalen. Maar in een behoorlijk aantal gevallen is gewerkt met schattingen. Als dit alsnog per pand uitgezocht moet worden, dan kost dat veel tijd. Daarom is de keuze gemaakt om te werken met de best bekende bouwjaar binnen de overheid (ook al is dit een schatting) en deze aan te passen op het moment dat een terugmelder voldoende bewijs voor de onjuistheid overlegt. Verschillende afnemers hebben het signaal gegeven dat zij ook uit te voeten kunnen met een geschat bouwjaar of een bandbreedte, mits dit aangegeven is.

Naast dit voorbeeld is er een lijst met wensen waar nog impactanalyses en keuzes voor gemaakt moeten worden. Het secretariaat van BAG BAO (bij het Kadaster) houdt een overzicht bij met ingediende wijzigingsverzoeken. Diverse gemeenten (zowel de G4 als kleinere gemeenten) hebben voorstellen tot aanpassing van de afbakening en benoeming van gebouwen aangeleverd. Dit betreft ondermeer de uitbreiding van de BAG met objecten en attributen, het verhelderen en aanpassen van definities, afgestemd op ondermeer de Wabo, de WOZ en de komende BGT¹⁸. Het BAG BAO zal moeten beoordelen of er zaken zijn die snel aangepast kunnen worden of dat er impactanalyses nodig zijn om tot een besluit te komen.

Een aantal wensen overstijgt de BAG en vragen om een bredere afweging en een eventuele harmonisatie van definities en begrippen binnen het totale stelsel van basisregistraties.

Eenduidige en uitvoerbare werkprocessen voor bronhouders en afnemers

In het Processenhandboek BAG is opgenomen hoe bronhouders hun processen kunnen inrichten. Dit handboek is een praktijkvoorbeeldenboek dat is opgesteld om te komen tot een landelijke uniforme afbakening. Dit handboek is voor een groot deel goed toepasbaar voor bronhouders. Zowel bronhouders als afnemers hebben ook wat betreft de processen een wensenlijst met aanpassingen. Het is bijvoorbeeld nu niet mogelijk om verkeerd ingevoerde gegevens met terugwerkende kracht te corrigeren. Ook wordt gevraagd om een verdere specificering van de terminologie bij verbouwingen en het aanpassen van de wijzigingsprocedure voor grenscorrecties.

Bronhouders hebben vooral kritiek op de 'vier-werkdagentermijn'. Een wijziging die aanleiding geeft tot een mutatie in een BAG-gegeven, moet binnen vier werkdagen na dagtekening worden gemuteerd in de BAG (onder vermelding van het brondocument. Voor veel bronhouders is het in de praktijk lastig om aan deze

¹⁸ Kadaster: "BAG wijzigingsverzoeken" (9 september 2013), G4 : 'Input voor de evaluatie van de BAG' (8 maart 2013) en Dutch Delta BAG Solutions: 'Evaluatie BAG' (1 juli 2013). Voorbeelden zijn: de aanduiding en geometrie van openbare ruimten, presentatie van panden onder- en bovengronds, het afstemmen van oppervlakte en objecten op WOZ-definities.

termijn te voldoen omdat hiervoor gemeentelijke werkprocessen op elkaar moeten zijn afgestemd. Zij vinden de inspanning niet opwegen tegen de baten die het oplevert. Het kan zijn dat het voor bepaalde gegevens niet uitmaakt voor een afnemer of deze binnen vier dagen in de BAG staan. Terwijl voor andere gegevens deze eis wel van belang is.

Door onderscheid in termijnen te maken, kunnen bronhouders ontlast worden. Zij hebben dan meer gelegenheid om de gegevens, waarvoor het echt nodig is, binnen vier werkdagen te verwerken in de BAG. Als keerzijde wordt genoemd bij variabele termijnen, dat het positieve effect (het snel verwerken van aanvragen en vergunningen) verloren zou kunnen gaan. Er is nog geen kosten-batenanalyse gemaakt voor welke gegevens de vier werkdagetermijn relevant is en voor welke niet.

Ook is er kritiek op de 'twee-werkdagetermijn' die geldt voor het in onderzoek plaatsen van een gegeven na een terugmelding. Bronhouders geven aan dat het vaak praktisch onmogelijk is om binnen deze termijn de terugmelding te beoordelen op relevantie, waardoor gegevens nu onnodig in onderzoek geplaatst worden. Zij zien liever dat de termijn hiervoor wordt verlengd naar twee weken. Er zijn hiervoor nog geen impact- en kosten-batenanalyses gemaakt. Het gaat hierbij niet alleen over kosten, maar ook over de mate waarin afnemers kunnen vertrouwen op de gegevens in de basisregistratie. Het gaat bovendien om het voorkomen van terugmeldingen die alleen plaatsvinden omdat eerdere terugmeldingen (in de pijplijn) nog niet zijn verwerkt.

Veel bronhouders hebben ook moeite met de extra kosten die ze moeten maken voor de 'zes maandetermijn' om de definitieve geometrie van een gereed gekomen pand, of van een (vergunningsvrije) verbouwing, op te nemen in de BAG. Zij geven aan dat als dit een termijn van 13 maanden wordt, de geometrie definitief ingemeten kan worden met de jaarlijkse actualisatiecyclus van niet zelf-metende gemeenten. Dit zou de kosten aanzienlijk verlagen. Wanneer een wijziging van deze termijn overwogen wordt, zal onderzocht moeten worden of het langer hanteren van de voorlopige geometrie voor afnemers acceptabel is.

Er zijn ook wensen die de BAG overstijgen en vragen om een oplossing binnen het stelsel, zoals het verzoek van bronhouders om in het Wabo-proces rekening te houden met de gelijktijdige inwinning van BAG-gegevens. Dit voorkomt dat deze op een later moment afzonderlijk ingewonnen moeten worden. Overigens kunnen bronhouders door de toename van het vergunningvrij bouwen niet alleen steunen op het proces van vergunningverlening, maar hebben aanvullende informatie nodig.

De wensen en kritiekpunten die genoemd zijn over de processen en definities zullen nauwkeurig geanalyseerd en beoordeeld moeten worden of het mogelijk is aanpassingen door te voeren. Nu leeft bij veel bronhouders de indruk dat zij kosten maken en inspanning leveren voor zaken die efficiënter kunnen.

Functionele structuur en modellering BAG

Bij zowel bronhouders als afnemers is discussie over welke objecttypen en attribuutsoorten in de BAG moeten worden opgenomen. Deze discussie speelt voor de gebouwenregistratie en niet voor de adressenregistratie. Afnemers willen graag bepaalde objecten (die geen verblijfsobject zijn) opnemen in de BAG of in ieder geval kunnen relateren aan een adresseerbaar BAG-object. Het gaat hier

bijvoorbeeld om windturbines¹⁹ en open schuren. Deze objecten zijn voor de WOZ en de brandweer relevant. Het feit dat meerdere afnemers dit aangeven duidt er op dat er sprake zal zijn van meervoudig gebruik van deze objecten. Sommige gemeenten nemen dergelijke extra objecten als BAG+-gegevens op in hun bestand, maar zijn deze gegevens nog niet landelijk dekkend beschikbaar via de LVBAG. Ook hebben meerdere afnemers gevraagd om een uitbreiding van attribuutsoorten. De Veiligheidsregio's Rijnmond en Amstelland geven aan dat zij niet alleen geïnteresseerd zijn in de adresgegevens maar ook in de gebouwgegevens. Deze zijn relevant voor hun rol, ondermeer als brandweer in de regio. Deze veiligheidsregio's maken gebruik van de BAG en zouden graag de gebouwgegevens uitbreiden met bijvoorbeeld het aantal bouwlagen.

Er zijn echter bij de inrichting van de BAG expliciete keuzes gemaakt om het aantal objecten en attributen te beperken. Gebruikers kunnen via de koppelmogelijkheden met het BAG-id zelf extra gegevens toevoegen. Er zal dus eerst een impact- en kosten-baten analyse uitgevoerd moeten worden om te kijken of er extra objecttypen en attribuutsoorten in de BAG opgenomen moeten worden of dat er andere oplossingen zijn om aan de informatiebehoefte te voldoen. Immers elke uitbreiding van het aantal objecttypen en attribuutsoorten leidt tot een hogere beheerlast bij bronhouders.

De discussie van de juiste objecten en attributen moet ook op stelselniveau gevoerd worden. Dit betreft onder andere de WOZ en de BGT. In paragraaf 4.2 is dit verder toegelicht.

Conclusie over het instrumentarium

Het instrumentarium van de BAG bestaat uit onder andere de Catalogus, het Objectenhandboek en het Processenhandboek. Dit is een uitgebreid en degelijk instrumentarium. Verder fungeert de BAG als spil in het stelsel van basisregistraties. Geen instrumentarium is echter statisch: wensen en ontwikkelingen moeten periodiek worden afgewogen. Het instrumentarium moet worden beheerd en onderhouden. Door zowel bronhouders als afnemers zijn inmiddels wensen voor aanpassingen naar voren gebracht, maar die zijn nog niet voorzien van impact- en kosten-batenanalyses om tot een weloverwogen besluit te komen. Verder is er discussie binnen het veld, vooral voor de gebouwenregistratie, over welke objecttypen en attribuutsoorten in de BAG moeten worden opgenomen. Deze discussie moet ook op stelselniveau gevoerd worden, te starten in het BAG BAO.

4.6 Risicomanagement en kwaliteitsborging

De volgende beheersmaatregelen dragen bij aan een doeltreffende en doelmatige BAG:

- een inventarisatie en prioritering van risico's en kwaliteitsissues;
- besluitvorming en implementatie van maatregelen;
- monitoring van de effectiviteit en bijsturing;
- kwaliteitsborging van de registratie (betrouwbare, juiste, volledige registratie) bij bronhouders en LV BAG.

Bevindingen over risicomanagement en kwaliteitsborging

Risico-inventarisatie en prioritering

In het Meerjarenplan BAG 2013-2017 zijn de belangrijkste te beheersen risico's geprioriteerd:

¹⁹ Windturbines zijn volgens de wettelijke definities ook verblijfsobjecten en dus adresseerbaar. In het Objectenhandboek is hier echter een uitzondering voor gemaakt en hierdoor staan zij niet in de BAG.

- De beschikbaarheid van financiën op landelijk en op gemeentelijk niveau om de (onvoorziene) kosten te dekken.
- Tegenvallende vulling, kwaliteit en actualiteit van de BAG-gegevens door bronhouders en door onvoldoende terugmeldingen.
- Beperkt gebruik door tegenvallende kwaliteit en complexiteit van BAG-producten, door problemen met koppelingen en door tegenvallende kwaliteit en actualiteit van de BAG-gegevens.
- Afnemers in de overheid die niet op tijd gereed zijn voor verplichte afname van BAG-gegevens doordat ze wachten tot stelselvoorzieningen gereed zijn.
- De productencatalogus die onvoldoende beheerd en aangepast wordt, doordat de BAG-gegevens de komende jaren steeds meer in gebruik genomen worden en afnemers meer en meer verschillende typen van BAG-producten zullen gaan vragen (bron: Meerjarenplan BAG 2013-2017).

Deze risico's sluiten goed aan bij de overige bevindingen in dit hoofdstuk. Het risicomanagement richt zich daarmee op de relevante onderwerpen.

Besluitvorming en implementatie van maatregelen

Gezien het beperkte budget heeft het BAG BAO in 2013 prioriteit gegeven aan de afbakening van specifieke BAG-objecten (zorgcomplexen, studentencomplexen) en aan het verbeteren van de onderhoudbaarheid van de LV BAG. Tevens is verder gewerkt aan het realiseren van koppelingen en is het lopende kwaliteitsbeleid doorgezet. Er zijn nog geen grote slagen gemaakt in het stimuleren van terugmeldingen, het realiseren van de stelselvoorzieningen of in het aanpassen van de productencatalogus. In paragraaf 4.3 zijn de organisatie en aandachtspunten voor de besluitvorming verder beschreven.

Monitoring van de effectiviteit en bijsturing van de beheersmaatregelen

Het secretariaat van het BAG BAO en het Agendaoverleg BAG BAO bereiden het BAG BAO voor. Knelpunten worden geagendeerd, maar we zien geen structurele monitoring van de geprioriteerde risico's en beoordeling van de effectiviteit van de daaraan verbonden acties. In paragraaf 4.10 wordt de monitoring en bijsturing verder beschreven.

Kwaliteitsborging

De BAG-inspecties zijn op dit moment het belangrijkste middel die de kwaliteit van de BAG per bronhouder beoordelen. De inspecties richten zich echter vooral op de inrichting van gemeentelijke processen en het halen van termijnen en niet op de weergave van de feitelijke werkelijkheid in de BAG, zoals de volledigheid van de geregistreerde verblijfsobjecten, afwijkingen van vergunningen of onzekerheden in de geschatte bouwjaren. Zij dragen hierdoor onvoldoende bij aan de kwaliteit van de gegevens. Paragraaf 4.10 gaat hier nader op in.

Daarnaast is een belangrijk deel van overkoepelende kwaliteitszorg neergelegd bij de beheerder van de landelijke voorziening, het Kadaster. Zij voert periodieke data-analyses uit. Deze analyses richten zich vooral op afwijkende waarden en het mutatiegedrag van bronhouders. Verder komen aandachtspunten voort uit vragen die gesteld worden aan het Kadaster. Pogingen om samen met KING een dashboard of iets dergelijks te maken, zijn tot nu toe op niets uitgelopen. Er is dus geen beeld van de actuele status van de kwaliteit van de BAG.

Er lijkt ook geen opvolging naar de bronhouders toe, in ieder geval niet structureel. Bronhouders worden nu door het Kadaster via de mail geïnformeerd maar het Kadaster kan bronhouders niet dwingen er ook daadwerkelijk iets mee doen. Wat

het Kadaster wel doet, is de VNG inschakelen wanneer een bronhouder niets verandert aan haar mutatiegedrag. Bronhouders zelf kunnen in het kader van de inspecties een proefinspectie uitvoeren. Dit zijn ze echter niet verplicht.

Terugmelden is volgens de Memorie van Toelichting²⁰ een belangrijk aanvullend kwaliteitsinstrument want op deze manier komen fouten aan het licht en kan de kwaliteit verbeterd worden. In paragraaf 4.4 is al aangegeven dat dit nog niet goed van de grond komt.

Conclusie over het risicomanagement en kwaliteitsborging

In het Meerjarenplan BAG 2013-2017 zijn de belangrijkste te beheersen risico's geprioriteerd. Bij de implementatie van beheersmaatregelen zijn nog geen grote slagen gemaakt in het stimuleren van terugmeldingen, het realiseren van de stelselvoorzieningen of het aanpassen van de productencatalogus. Risicomanagement wordt hiermee nog onvoldoende toegepast omdat de geconstateerde risico's nog niet worden opgevolgd door gerichte beheersmaatregelen. Op dit moment is vooral de kwaliteitsborging versnipperd en vertoont ze lacunes.

4.7

Personeel

De factor personeel draagt bij aan een effectieve en efficiënte Wet BAG indien er sprake is van:

- bronhouders en afnemers die inzicht hebben in de personele inzet (kwalitatief en kwantitatief) voor de BAG;
- het personeel bij bronhouders, afnemers en de landelijke ondersteuning dat kwalitatief en kwantitatief toereikend is voor de uitvoering van de Wet BAG.

Bevindingen

Inzet van het personeel bij de uitvoering van de BAG

De geïnterviewde bronhouders, in het bijzonder de BAG-beheerders, de geïnterviewde bestuurders en de overige geïnterviewde functionarissen op het departement tonen veel BAG-kennis, zijn deskundig en zijn gemotiveerd. Echter de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de BAG-processen binnen de gemeentelijke organisatie is kwetsbaar. Dit betreft een aantal aspecten:

- capaciteit in de binnengemeentelijke keten;
- capaciteit om technische koppelingen te realiseren en
- capaciteit om de binnengemeentelijke processen te stroomlijnen en het gebruik van de gegevens te verbreden.

Uit de Impactanalyse 'Binnengemeentelijk gebruik' van de procesketen Wabo-BAG-GBA-WOZ (KING, 2012) blijkt dat veel functies worden uitgevoerd door één persoon. Als die er niet is, is er soms geen back-up. Dit belemmert een continue dienstverlening. Dit kan leiden tot vertraging, vooral bij verwerking van verleende vergunningen in de BAG. Dit is mede een oorzaak dat de wettelijke mutatietermijn van 4 werkdagen niet gehaald wordt.

Bronhouders die delen van het werk uitbesteed hebben aan een samenwerkingsverband hebben dit probleem niet. Die samenwerkingsverbanden hebben meer volume, waardoor ook meer medewerkers en back-up aanwezig is. Daarentegen is een nadeel van uitbesteding, volgens het KING-onderzoek (KING, 2012), dat die medewerkers minder kennis en ervaring hebben met de (objecten in

²⁰ TK 30968, nr.3, pag.14-15 en 45.

de) gemeente. De bronhouders die het BAG-beheer zelf uitvoeren, roemen de eigen kennis van het gebied, waar men elk pand kent. Dit verhoogt volgens hen de kwaliteit.

Daarnaast blijkt uit een andere impactanalyse (BAG-WOZ, KING 2012) dat veel werkzaamheden voor de koppeling BAG-WOZ uitgevoerd worden door de dezelfde medewerkers, die ook voor andere basisregistraties verantwoordelijk zijn. Er ligt een grote capaciteitsdruk op hen. Het is specialistisch werk. Dit betekent een risico voor het behalen van de resultaatverplichting. Ten aanzien van de benodigde acties op het gebied van techniek, proces en gegevens, hebben bronhouders aangegeven dat er nog maar weinig personen zijn die het geheel overzien. Er is hiervoor veel kennis en ervaring nodig. Die is schaars op dit gebied. Dit heeft geleid tot de aanbeveling van KING om een virtueel expertisecentrum in te richten waarin ervaringen van gemeenten en leveranciers worden uitgewisseld (FAQ's, vraagbaak, expertondersteuning) gericht op praktische oplossingen voor problemen.

Niet alleen voor de koppeling van systemen, maar ook voor procesverbetering en stroomlijnen van de IT-systemen en het creatief gebruiken van (gekoppelde) BAG-gegevens, is de capaciteit specialistisch en schaars. De opleiding van 155 informatiemanagers van gemeenten aan de i-NUP-academie is hiervoor een welkome stimulans. Maar dit mag nog breder. Tevens onderschrijven we de bevinding uit het KING-onderzoek dat commitment van de ambtelijke leiding en B&W belangrijk is, zeker voor de herinrichting van de werkprocessen.

Er is geen gestructureerde informatie beschikbaar over de personele capaciteit die overige afnemers inzetten voor de BAG. Wel is duidelijk dat er veel capaciteit is en wordt ingezet voor het realiseren van koppelingen tussen de BAG en de andere basisregistraties. Tevens zijn diverse afnemers bezig om het gebruik van de BAG in hun werkprocessen op te nemen. Dit is echter nog geen gemeengoed en heeft niet binnen alle bestuursorganen evenveel prioriteit. Paragraaf 5.2 gaat hier nader op in.

Conclusie over het personele aspect

De geïnterviewden, waaronder de gemeentelijke BAG-beheerders, zijn over het algemeen deskundig en gemotiveerd. De beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de BAG-processen binnen de gemeentelijke organisatie is echter kwetsbaar. Dit betreft een aantal aspecten:

- capaciteit in de binnengemeentelijke keten;
- capaciteit om technische koppelingen te realiseren en
- capaciteit om de binnengemeentelijke processen te stroomlijnen en het gebruik van de gegevens te verbreden.

Hierdoor komen vooral verdere procesverbeteringen in het gedrang. *Commitment* van de ambtelijke leiding en B&W is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt ook voor het gebruik van de BAG in de werkprocessen van de afnemende bestuursorganen.

4.8

ICT

Voor een doeltreffende en doelmatige werking van de Wet BAG is er op het vlak van ICT behoefte aan:

1. De beschikbaarheid van een landelijke voorziening;
2. beschikbaarheid diensten, producten en voorzieningen zoals BAG-extract, BAG-bevragingen, BAG-compact, BAG-web en BAG-viewer;
3. de beschikbaarheid van decentrale voorzieningen (408 gemeenten in 2013);
4. afspraken IenM en Kadaster (SLA en rapportages);

5. afspraken Kadaster en bronhouders voor aansluiting en toelevering aan de LV BAG (certificaten, toetsen, technische kwaliteitscontroles, etc);
6. eenduidige eisen aan de gemeentelijke BAG-applicaties voor externe softwareleveranciers;
7. werkende koppelvlakken BAG met GBA en WOZ bijvoorbeeld.

Bevindingen

De beschikbaarheid van de LV BAG

In haar kwartaalrapportage rapporteert het Kadaster aan het BAG BAO over de beschikbaarheid van de LV BAG. Uit de kwartaalrapportage over het tweede kwartaal 2013 blijkt dat de beschikbaarheid van de LV BAG aan de gestelde 98,5% (tijdens kantooruren) voldoet. In februari 2013 was de beschikbaarheid van BAG-bevraging iets lager namelijk 95,9%.

Gedurende het eerste half jaar van 2013 zijn er door het Kadaster ruim 5.500 calls behandeld. Ruim 5.000 daarvan betreffen Vragen/Verzoeken, deze zijn niet nader gespecificeerd. Er waren ruim 60 complimenten, 3 klachten, 87 verstoringen en 1 wens. De verstoringen zijn niet nader gespecificeerd.

In 2012 zijn er wel enige problemen geweest met de LV BAG als gevolg van woonplaatsgrenswijzigingen, hierdoor dreigde de actualiteit van de LV BAG achter te lopen. In 2013 loopt er binnen het Kadaster voor de LV BAG een verbeterplan als vervolg op de SIG-rapportage uit 2012 om de onderhoudbaarheid van de LV BAG te verbeteren, de (toekomstige) onderhoudskosten te reduceren en de beschikbaarheid op langere termijn te waarborgen. Door dit verbeterplan is in 2013 nauwelijks capaciteit beschikbaar geweest om functionele verbeteringen en gebruikerswensen in de BAG door te voeren. Mede hierdoor zijn plannen voor BAG 2.0 en StUF 3 uitgesteld²¹. Bij de overweging om af te zien van de invoering van StUF 3, spelen ook lopende stelselbrede discussies. De realisatie van het verbeterplan loopt naar de stand van medio 2013 enige vertraging op, maar het Kadaster probeert deze vertraging door extra inzet te beperken.

Beschikbaarheid diensten, producten en voorzieningen

Het Kadaster is verantwoordelijk voor het relatiemanagement bij afnemers van de BAG. De accountmanagers van de afdeling Zakelijke Markt brengen bezoeken aan potentiële afnemers en moeten hierbij het onderwerp BAG meenemen. In 2013 zou er door het Kadaster actief marketing bedreven worden op de BAG-producten; BAG-compact, BAG-extract, BAG-bevragen, BAG-viewer en BAG-web.

Voor het gebruik van de BAG waren er in 2013 tot en met juni 2013 de volgende cijfers (bron: Kadaster):

- 1048 geregistreerde afnemers waarvan 438 niet overheid gerelateerd.
- BAG-Extract: 527 abonnementen en 497 eenmalige leveringen.
- BAG-Compact: 80 abonnementen en 38 eenmalige leveringen.
- BAG-Bevragen: 20 afnemers die samen 1.786.497 bevragingen hebben gedaan.
- BAG-Web: 330.615 hits.
- BAG-Viewer: 37.884 unieke bezoekers.

Uit het Afnemersonderzoek door Statisfact (2013), komt naar voren dat 505 van de afnemers maandelijks gebruik maken van BAG-Extract en BAG-Compact. De overige

²¹ BAG 2.0 betreffen plannen ter verbetering van de BAG die betrekking hebben op het opnemen in de BAG van gebeurtenissen en historie, de relatie tussen de BAG-objecten en de woonplaats en de gemeente en extra attributen opnemen hiermee samen hangt de mogelijke overgang naar een koppelvlak gebaseerd op StUF 3.

producten worden door 31% van de afnemers wekelijks gebruikt. Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat afnemers gematigd tot redelijk tevreden zijn over het aanvraagproces en het gebruik van de BAG-producten.

Beschikbaarheid decentrale voorzieningen (408 gemeenten)

Begin april 2011 zijn alle bronhouders aangesloten op de LV BAG. De applicaties die zij gebruiken om hun BAG-registratie te voeren, worden door zeven verschillende ICT-leveranciers geleverd. De geïnterviewde bronhouders geven wel aan dat zij veel problemen hebben met het aansluiten van hun BAG op de andere onderdelen van de gemeentelijke informatievoorziening. De gegevensmakelaar, GBA- en WOZ-registratie zijn veelal weer afkomstig van andere dienstverleners. De gemeentelijke gebruikers hebben wel overleg met de externe ICT-leveranciers, maar geven aan dat zij onvoldoende een vuist kunnen maken. Deze leveranciers hebben niet alleen met de BAG van doen, maar moeten nu ook zorgen voor de aansluiting op de LV WOZ. Doordat de integratie moeizaam verloopt en langer duurt, kunnen verwachte efficiencyvoordelen met de BAG pas later worden gerealiseerd.

Tijdens ons onderzoek hebben wij geen signalen ontvangen over eventuele (grote structurele) problemen van de beschikbaarheid van de gemeentelijke BAG-registraties. Uit de kwartaalrapportage 2013-2 blijkt dat bij enkele bronhouders waar in één maand geen enkele mutatie is geweest er veelal sprake is geweest van een technisch probleem, namelijk een verlopen certificaat of een organisatorisch probleem zoals ziekte of afwezigheid van de BAG-beheerder. De maand daaropvolgend is dit probleem meestal weer opgelost.

Afspraken IenM en het Kadaster

Tussen het BAG BAO en het Kadaster zijn over de dienstverlening voor de BAG door het Kadaster afspraken gemaakt en vastgelegd in de volgende documenten:

- Diensten Niveau Overeenkomst Landelijke Voorziening BAG d.d. 11 februari 2013 (DNO LV BAG);
- Producten en Diensten Catalogus Verstrekkingen BAG d.d. 20-12-2011.

Het Ministerie van IenM heeft een nadere overeenkomst afgesloten met het Kadaster voor de gebundelde opdrachten die het Kadaster uitvoert voor IenM; de werkzaamheden door het Kadaster m.b.t. de BAG maken daar, als uitvoering van de wettelijke taak, deel van uit.

Hiermee is een basis aanwezig voor de beheersing door het BAG BAO (en IenM) van de dienstverlening door het Kadaster. Daarnaast is er een Meerjarenplan BAG 2013-2017 en een jaarplan BAG LV 2013. Het BAG BAO is het overleg waarin deze documenten worden besproken en vastgesteld.

De communicatie over de realisatie van het jaarplan geschiedt via analyses en specifieke rapportages door het Kadaster via het Agendaoverleg BAG BAO aan het BAG BAO. Naast het Agendaoverleg BAG BAO heeft er maandelijks overleg plaats tussen de voorzitter van het Agendaoverleg BAG BAO en een representatie van de deelnemers uit het Agendaoverleg BAG BAO met de voor de BAG verantwoordelijke manager van het Kadaster (tevens secretaris BAG BAO).

Verantwoordingsrapportages door het Kadaster vinden plaats via de kwartaalrapportage aan het BAG BAO en een jaarrapportage. Deze jaarrapportage is breder dan het Kadaster en betreft ook de verantwoording door het BAG BAO. De kwartaalrapportages sluiten aan op de afspraken die gemaakt zijn in de DNO LV BAG en het jaarplan BAG.

Afspraken Kadaster en bronhouders

Tijdens ons onderzoek hebben wij geen andere afspraken gevonden dan de eerder genoemde tussen het BAG BAO en het Kadaster. Er zijn wel specifieke documenten voor de relatie tussen het Kadaster en de gemeenten en afnemers, deze zijn beschikbaar op de BAG-website (www.kadaster.nl/bag). De belangrijkste documenten/onderwerpen met betrekking tot de bronhouders zijn:

- aansluiting door gemeenten op de LV BAG (ook relatie naar certificaat);
- de BAG conformiteitstoets (toets voordat de BAG-applicatie kan worden aangesloten op de LV BAG);
- Overzicht BAG-releases;
- Overzicht BAG-documentatie (overzicht en documenten mbt de LV BAG).

Kan een gemeente niet vinden wat zij zoekt of worden de vragen die men heeft in de documenten onvoldoende beantwoord, dan kan zij contact opnemen met de Frontoffice BAG.

Eenduidige eisen aan de gemeentelijke BAG-applicaties

De eenduidige eisen aan de gemeentelijke BAG-applicaties staan opgenomen in de bovengenoemde documenten en in de uitwerking van het BAG-instrumentarium zoals beschreven in paragraaf 4.5.

Hiermee is op functioneel niveau de nodige informatie beschikbaar voor de leveranciers om een BAG-applicatie te realiseren. De leverancier kan vervolgens zelf een functioneel ontwerp voor een gemeentelijke BAG-applicatie maken in overleg met de (toekomstige) gebruikers en vervolgens die applicatie realiseren. Daarnaast wordt via die site ook technische informatie/documentatie aangeboden op het gebied van koppelvlakbeschrijvingen LV BAG en testbestanden. Informatie over de diverse StUF versies (StUF, Standaard Uitwisselings Formaat, een standaard voor uitwisseling van data die vooral binnen en tussen gemeenten wordt gehanteerd) die van toepassing zijn rond de BAG is opgenomen op de site van KING (www.kinggemeenten.nl).

Koppelvlakken BAG met GBA en WOZ en andere registraties

Er is sprake van een koppeling wanneer gegevens over BAG-objecten verbonden worden met gegevens uit een andere basisregistratie. De koppeling van de BAG met het GBA is nu afgerond. Ditzelfde geldt voor de koppeling met de NHR. De koppeling met de BRK is nog niet afgerond. Op dit moment is 88% (Kadaster, Gebruikerservaringen: technische koppelingen, 2013) van alle BAG-objecten gekoppeld aan een BRK-object. De overige 12% lijkt lastig te realiseren. Het gaat hier om uitzonderingen waarvan het handmatig uitzoeken veel tijd en geld gaat kosten. In juli 2013 had de helft van de gemeenten de koppeling tussen de WOZ en de BAG gerealiseerd. De verwachting was toen dat eind 2013 de koppeling geheel is afgerond. Op dit moment is duidelijk dat deze verwachting niet gerealiseerd is.

Over deze koppelingen zijn vooral door KING diverse documenten gepubliceerd. Deze bevatten informatie voor de medewerkers van de gemeenten en software leveranciers. Op de website van KING staat het document opgenomen, dat het koppelvlak beschrijft tussen de gemeentelijke BAG-registratie en de landelijke voorziening. De informatie over de koppelvlakken met GBA en WOZ ligt niet bij de LV BAG, maar op het niveau van de gemeentelijke BAG-applicaties. Op de hiervoor genoemde sites van KING, is deze informatie wel aanwezig voor de GBA in de vorm van het document Koppelvlakspecificatie BAG / GBA. Ook staan er documenten over de koppelvlakbeschrijving BAG / WOZ en een handreiking procesbeschrijving BAG/

WOZ. Een dergelijke handreiking is nuttig voor zowel de BAG- als de WOZ-beheerder en draagt bij tot een betere communicatie en afstemming over deze processen binnen de gemeenten.

Uit onderzoek door ICTU van (ICTU BZK 2012) is naar voren gekomen dat uitgebreid informatiemateriaal over de te realiseren koppeling essentieel is, maar dat daarnaast veel gecommuniceerd moet worden over nut en noodzaak van de koppelingen.

Zoals hierboven is aangegeven, kampen veel gemeenten met het goed integreren van de BAG-applicatie in de gemeentelijke informatievoorziening en dan vooral met de WOZ en met de GBA. De betrokken BAG-beheerders voelen zich klem zitten tussen de gemeentelijke top en de ICT-leveranciers. De gemeentelijke top geeft weinig aandacht en prioriteit aan de informatievoorziening rond de BAG en de knelpunten bij de realisatie van interfaces met de andere informatiesystemen (waaronder WOZ en GBA). Op de externe ICT-leveranciers krijgen gemeenten weinig vat, ook niet via de reguliere gebruikersoverleggen. Er is behoefte aan meer aandacht, steun, regie en druk om te komen tot een goede, integrale informatievoorziening waarvan ook de BAG onderdeel is.

Daarnaast wordt voor de BAG gebruik gemaakt van de StUF-standaard. Knelpunt daarbij is dat niet alle partijen met hun systemen op hetzelfde moment aan dezelfde StUF-standaard voldoen en daardoor niet goed koppelbaar zijn. KING sluit convenanten over de planningen met de ICT-leveranciers en relevante informatie hierover is beschikbaar via www.gemmasoftwarecatalogus.nl.

Naast het beschikken over duidelijke en eenduidige beschrijvingen over de koppelvlakken spelen ook hier voor de gemeenten de twee aandachtspunten die hiervoor zijn genoemd:

- het tijdig beschikbaar komen van de systemen die voldoen aan de StUF-standaarden die behoren bij de betreffende koppelvlakken;
- de prioriteit, de capaciteit en de samenwerking binnen de gemeenten om de systemen inclusief de koppelvlakken te implementeren en de processen op elkaar af te stemmen.

Conclusie over de ICT

De ICT rond de BAG bestaat uit de volgende componenten: de LV BAG bij het Kadaster, de decentrale BAG-registraties bij de gemeenten en de koppelvlakken met andere basisregistraties zoals WOZ en GBA. De gehele ICT is operationeel en alle bronhouders beschikken over operationele BAG-applicaties. Wij hebben geen knelpunten geconstateerd over de afspraken met het Kadaster en de bronhouders. Er loopt op dit moment een verbeterproject bij het Kadaster om het beheer en onderhoud van de LV BAG te verbeteren. Als gevolg van deze inspanning waren er in 2013 weinig mogelijkheden om gebruikerswensen voor de LV BAG te realiseren.

Daarnaast is het integreren van de BAG met de overige informatievoorziening binnen de gemeenten een groot knelpunt. Enerzijds komt dit doordat verschillende IT-leveranciers werken met andere StUF-standaarden. Anderzijds ligt dit aan de lage prioriteit binnen de gemeenten om de systemen inclusief de koppelvlakken, te implementeren en de processen op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen mogelijke kostenvoordelen nog niet worden gerealiseerd.

4.9

Financiën

Voor een doeltreffende en doelmatige werking van de Wet BAG is van belang:

- toereikende investeringen om de BAG te implementeren;
- het beheersen van structurele kosten van uitvoering;
- het sturen op structurele besparingen en baten (actief monitoren en zo nodig acties in gang zetten om baten te realiseren).

Bevindingen

Incidentele investeringen om de BAG te implementeren

Zowel het Rijk als de gemeenten hebben in de periode 2003 tot 2012 forse investeringen gedaan om de BAG te ontwikkelen en te implementeren. De projectkosten op landelijk niveau voor de invoering van de BAG kenden hun piek in de periode 2006-2009 met ongeveer €10 miljoen per jaar. Daarnaast zijn er aanloopkosten gemaakt in de periode 2003-2005 (tezamen €3 miljoen) en een doorloop van de projectkosten op een lager niveau tot 2013. In totaal is in de periode 2003-2013 door het Rijk voor een bedrag van circa €48 miljoen geïnvesteerd in de BAG. Dit geld is ingezet voor:

- de inhoudelijke ontwikkeling van de BAG (wet- en regelgeving, afbakening, modellen, handboeken);
- ICT-ontwikkeling; opleiding en kennisoverdracht;
- de ondersteuning van bronhouders en afnemers;
- en voor de ontwikkeling en aansluiting van de LV BAG.

Er zijn geen exacte gegevens bekend over de investeringen die de ruim 400 gemeenten hebben gedaan om de BAG in hun interne systemen en processen op te nemen en om deze initieel te vullen met de benodigde gegevens. Dit is tevens afhankelijk van de mate waarin:

- gemeenten hun interne processen hebben aangepast;
- gemeenten de uitvoering hebben overgedragen aan samenwerkingsverbanden;
- de BAG kon 'meeliften' met andere vernieuwingen binnen de gemeente;
- en de gegevens geconverteerd konden worden uit andere binnengemeentelijke registraties.

In de Impactanalyse Financiering Stelsel van Basisregistraties (PSB, 2012) worden de incidentele kosten voor de gemeenten voor bouw, doorontwikkeling en innovatie die zijn toe te rekenen aan de BAG geschat op €84 miljoen.

De investeringen die andere afnemers van de BAG moeten doen om aan te sluiten op de BAG zijn erg divers. Dit is sterk afhankelijk van de wijze waarop de gegevens gebruikt worden. Op zich zijn de kosten om de BAG-informatie ontvangen gering, maar vooral overheidsorganen die werken met bulkbestanden die geautomatiseerd verwerkt worden in hun processen, zullen hun systemen daarop aan moeten passen. Dit kunnen omvangrijke en kostbare operaties zijn, waarbij de aansluiting op basisregistraties zoals de BAG bij voorkeur wordt meegenomen in de planning van bredere proces- en systeemverbeteringen.

Structurele kosten

De structurele kosten voor de BAG bestaan voornamelijk uit het actualiseren van de gegevens en de beheerkosten van de decentrale systemen en de LV BAG. Daarnaast zijn er kosten voor innovatie, bestuur en toezicht.

De structurele kosten voor het Rijk zijn ongeveer €4 miljoen per jaar. Dit bestaat grotendeels uit de beheeropdracht aan het Kadaster (€3,2 miljoen in 2012, taakstellend aflopend naar €2,9 miljoen vanaf 2016), bestemd voor de LV BAG en voor ondersteunende werkzaamheden (secretariaat BAG BAO). De inspectiekosten bedragen gemiddeld €0,7 miljoen per jaar (maximaal € 5000 vergoeding per

gemeente, eens per drie jaar). En daarnaast is er nog een beperkte ambtelijke inzet vanuit IenM en worden er incidentele kosten gemaakt voor onderzoek.

De jaarlijkse structurele kosten die gemeenten maken als bronhouders van de BAG zijn niet exact te bepalen. Op basis van een steekproef heeft de VNG deze kosten globaal geschat op €50 miljoen per jaar (PSB, 2012):

- a. voor gemeenten kleiner dan 100.000 inwoners maximaal € 0,1 miljoen per jaar,
- b. voor de 100.000+ gemeenten (min de G4) circa €0,2 miljoen gemiddeld en
- c. voor de G4 bleek er forse variatie en naar verhouding hogere kosten en komt het gemiddelde bedrag rond €1,6 miljoen.

Overigens is er niet alleen bij de G4 een forse variatie. Op basis van een telefonische enquête onder 400 gemeenten is geconstateerd dat de toerekening van fte's aan BAG-beheer uiteen loopt van 0,1 fte tot 8,75 fte (bron: Daerom!, 2010). Afgezien van de omvang van de gemeente blijkt de toerekening sterk afhankelijk van de wijze waarop het BAG-beheer binnen de gemeente is belegd. Een centrale beheerorganisatie waarin het beheer van basisgegevens vergaand is geclusterd (BAG, GBA, WOZ, BRT, etc.) vermeldt op zich een grotere formatie dan een zuiver registratieve BAG-beheertaak (met inwinnen van gegevens door de vakafdelingen), maar voor de gemeente als totaal kan het op termijn leiden tot synergievoordelen en een lagere bezetting.

Structurele baten

Tegenover de structurele kosten staan ook baten. In de MKBA uit 2004 (bron: Ecorys) zijn vooral forse besparingen voorzien bij gemeenten door het stroomlijnen van interne systemen en processen. Dit is anno 2013 nog maar beperkt gerealiseerd. In paragraaf 5.3 wordt dit nader toegelicht. Er is echter nauwelijks informatie beschikbaar over de kosten die gemeenten zouden maken als er geen BAG was ingevoerd. Ook dan waren er immers adressen en gebouwgegevens nodig. Op basis van kwalitatieve inschattingen door de gesprekspartners bij gemeenten kunnen we alleen heel globaal, en met een grote onzekerheidsmarge, constateren dat deze baten per saldo ongeveer op het niveau van de bronhouderskosten liggen (€50 miljoen), maar dat er forse verschillen tussen gemeenten zullen zijn. Gemeenten wijzen bij de baten vooral op het centraal bijhouden en de verbeterde kwaliteit van de adressen, waardoor minder afzonderlijke registraties, uitzoekwerk en correcties nodig zijn.

Belangrijke andere baten zijn mogelijke extra belastinginkomsten en de beperking van oneigenlijk gebruik van toeslagen en subsidies, door de verbetering van de bronbestanden. Zo hebben bijvoorbeeld de gemeenten Ede, Leidschendam-Voorburg en Amsterdam de basis voor hun WOZ-heffing verbeterd door ontbrekende panden, kelders en verbouwingen op te nemen. Hier zouden bedragen van € 0,5 tot zelfs € 6 miljoen mee zijn gemoeid. Overigens leidt dit structureel niet tot hogere belastinginkomsten als op basis van de hogere WOZ-waarde vervolgens het OZB-tarief wordt verlaagd, bijvoorbeeld omdat het WOZ-plafond van de gemeente is bereikt of omdat de gemeente ervoor kiest de OZB-inkomsten in de begroting niet te verhogen. Het leidt wel tot een rechtvaardiger verdeling van de OZB-aanslagen.

Kleinere baten zijn er voor gemeenten door het opsporen van oneigenlijk gebruik van subsidies. Er is verder geen gestructureerde informatie over de omvang van deze baten beschikbaar. Indicaties van afnemende rijksdiensten (Omgevingsloket, Kadaster, CBS, Belastingdienst) duiden erop dat er eerst vooral kosten gemaakt moeten worden om de BAG-gegevens te integreren in de eigen systemen en dat de

baten op termijn liggen in een verbeterde dienstverlening (Omgevingsloket, Kadaster), een betere kwaliteit van de gegevens (CBS), enige efficiencywinst bij de inwinning van gegevens (CBS) en wellicht mogelijkheden tot terugdringen van fraude (Belastingdienst). De Belastingdienst is nu bezig met het integreren van de BAG-gegevens in haar toezichtinstrumenten.

Het bredere gebruik van de BAG-gegevens, in de combinatie met gegevens uit andere registraties, heeft nog geen grote vlucht genomen. Dit biedt kansen voor verdere bestrijding van fraude en oneigenlijk gebruik. Dit geldt evenzo voor de kwalitatieve baten bij de publiekrechtelijke taakuitoefening en dienstverlening. Daarnaast neemt het aantal private afnemers, dat meerwaarde in het gebruik van de BAG ziet om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen, gestaag toe vanuit diverse sectoren. Inmiddels zijn dit er ruim 400, waarvan sommigen de gegevens op hun beurt weer leveren aan derden.

Conclusie over de financiën

De initiële investeringen om de BAG te realiseren waren ongeveer € 48 miljoen voor het Rijk en € 84 miljoen voor de gemeenten. De structurele beheerkosten zijn per jaar ongeveer € 4 miljoen voor het Rijk en € 50 miljoen voor de gemeenten. Hier tegenover staan besparingen. Deze zijn alleen kwalitatief en met een grote onzekerheidsmarge in te schatten. Per saldo liggen de baten van gemeenten ongeveer op het niveau van de structurele bronhouderskosten. Daarnaast zijn er financiële baten uit belastingheffing en beperking van oneigenlijk gebruik van subsidies en regelingen. Tevens zijn er kwalitatieve baten bij de publiekrechtelijke taakuitoefening en is er waardecreatie door private afnemers. De mogelijkheden daartoe zijn nog niet uitgeput.

Er is geen nauwkeurig en meerjarig overzicht van de kosten van de uitvoering, de baten en van de structurele besparingen als gevolg van de Wet BAG bij bronhouders en afnemers. Het betreft schattingen omdat de kosten verweven zijn met andere kosten binnen de organisaties. Hierdoor hebben IenM, de bronhouders en het BAG BAO ook weinig informatie om te sturen op deze kosten en besparingen.

4.10 Monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing

De volgende elementen op het vlak van monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing dragen bij aan een doeltreffende en doelmatige Wet BAG:

- binnengemeentelijke controles en verbeteracties gericht op de kwaliteit van de BAG-registratie;
- extern kwaliteitstoezicht bij bronhouders (aansluitaudits en beheerinspecties) en bij de LV BAG;
- landelijke kwaliteitsanalyse en overige informatieverzameling ten behoeve van de aansturing van BAG-processen (voortgangrapportages, onderzoeken);
- landelijke bijsturing naar aanleiding van informatie over het functioneren van de wet BAG;
- handhaving op vanuit het toezicht geconstateerde normovertreding.

Bevindingen

Binnengemeentelijke controles

De BAG-beheerders voeren zelf inhoudelijke controles uit en schakelen gemeentelijke inspecteurs (Bouw- en woningtoezicht, WOZ) in, om mogelijke afwijkingen tussen de BAG en de feitelijke situatie te controleren. Ook vinden binnen gemeenten terugmeldingen plaats bij geconstateerde fouten in de BAG. Sommige

gemeenten voeren ook een proefinspectie uit, voordat de echte inspectie plaatsvindt of voeren een intern onderzoek uit naar het gebruik van de BAG in de binnengemeentelijke processen.

Partijen als KING, VNG en enkele marktpartijen ondersteunen de gemeenten op tactisch niveau bij het gebruik en beheer van de BAG. In opdracht van Operatie NUP (KING) heeft ICTU de i-Spiegel ontwikkeld om het binnengemeentelijk gebruik van basisregistraties te analyseren. De i-Spiegel is een toepassing waarmee bestandsvergelijkingen tussen meerdere bronnen mogelijk zijn. Daarmee wordt duidelijk of de gegevens uit basisregistraties ook daadwerkelijk in de processen van de gemeente gebruikt worden. De i-Spiegel maakt tevens inzichtelijk welke (kwantitatieve) potentiële baten te realiseren zijn wanneer er optimaal gebruik wordt gemaakt van basisregistraties. Gemeenten gebruiken de i-Spiegel vooral om de kwaliteit in hun (verschillende) bestanden te verbeteren.

Extern kwaliteitstoezicht (BAG-inspecties)

Er is een inspectie-instrumentarium gericht op de bronhouders: eens per drie jaar inspecteren externe inspecteurs de bronhouders op basis van een vastgesteld protocol²² door IenM. Deze BAG-inspecties vinden plaats op procesniveau en worden uitgevoerd door zeven (in 2013) geaccrediteerde bureaus. De uitkomsten van de BAG-inspecties worden teruggekoppeld naar de betreffende gemeente. IenM betaalt aan de gemeente die haar inspectierapport aan IenM toezendt, een vergoeding van €5.000,-. IenM publiceert dit inspectierapport vervolgens op de BAG-website²³. Wanneer door de gemeente niet aan de kwaliteitseisen is voldaan, dient er binnen een jaar een herinspectie te worden gehouden. De gemeente betaalt deze herinspectie zelf.

Tijdens de BAG-inspectie wordt conform het inspectieprotocol²⁴ aandacht geschonken aan:

- de verbeteringen die de beheerder van de BAG heeft doorgevoerd naar aanleiding van de bevindingen tijdens de vorige inspectie;
- bestandscontroles (enkele bestandscontroles vanuit de LV BAG met die in de gemeentelijke registratie. Hiermee kan onder meer een beeld worden verkregen van het halen van de termijnen);
- steekproef op de mutaties sinds de vorige inspectie (het aantal te onderzoeken mutaties varieert met het aantal mutaties dat in de betreffende periode heeft plaatsgevonden en kan maximaal uitkomen op 100 bij meer dan 2500 mutaties);
- de norm bij de bestandscontroles en de steekproef ligt veelal op 98%. Dit heeft tot gevolg dat bij een of twee mutaties waar de termijn niet is gehaald (bij een steekproef van 100) al een onvoldoende wordt gescoord waardoor geen positief inspectieresultaat wordt verkregen;
- de kwaliteit van de processen (inbedding en werking);
- de kwaliteit van het systeem (BAG-conformiteit en continuïteit);
- de inhoudelijke toets (bestandscontrole en steekproef) betreft de situatie zoals die in de brondocumenten is vastgelegd en niet de feitelijke situatie op locatie.

²² http://bag.vrom.nl/sites/default/files/beheeraudit_bag_2010_concept_044.pdf

²³ <http://bag.vrom.nl>

²⁴ Zie Ministeriele regeling op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030564/>

Uit zowel het inspectieregister (Scoreoverzicht inspecties 2012-2014) als uit de interviews (ook met de inspecteurs) blijken de volgende knelpunten bij de BAG-inspecties:

- Ongeveer 80% van de bronhouders komt de eerste keer niet met positief resultaat door de BAG-inspectie;
- Een groot aantal bronhouders stelt op dit moment de inspectie uit, in de hoop dat door de langere periode die dan ontstaat er meer kans is om positief door de steekproef heen te komen²⁵. Hierdoor dreigt de termijn in gevaar te komen dat alle gemeenten zijn geïnspecteerd ultimo 2014;
- Zowel de bronhouders als de inspecteurs geven aan meer baat te hebben bij een toets op de weergave van de feitelijke werkelijkheid in de BAG, dan op het voldoen aan procedurele eisen;
- Het samenwerkingsverband SVHW voert voor 18 gemeenten op uniforme wijze de BAG uit en wordt geconfronteerd met 18 afzonderlijke inspecties die niet op elkaar zijn afgestemd in de tijd. Dit is het gevolg van het huidige protocol. Dit is niet risicogericht en efficiënt, zowel voor de BAG-inspecties als voor SVHW;
- Om kosten te besparen, wordt de BAG door veel bronhouders eenmaal per jaar bijgewerkt op basis van een jaarlijkse luchtfoto. Hierdoor wordt in de praktijk niet voldaan aan de halfjaarstermijn.
- Er is weinig prioriteit voor de BAG en de te plannen BAG-inspectie bij de ambtelijke en politieke leiding van de gemeente.

De resultaten van de bestandscontrole en de steekproef (en de daarbij gehanteerde normen) bepalen nu grotendeels het al dan niet slagen voor de inspectie. Het inspectie-protocol houdt weinig rekening met risico's, verbeterpunten en differentiatie in het (strikt) hanteren van termijnen. Bepaalde tekortkomingen wegen voor de direct belanghebbenden en publiekrechtelijke afnemers in de praktijk zwaarder dan andere. Het inspectieprotocol maakt echter geen onderscheid.

Uit de gesprekken met de BAG-inspecteurs komt ook naar voren dat het draagvlak voor de huidige vorm van BAG-inspecties binnen de gemeenten laag is. Bij de bespreking van een conceptversie van dit rapport in het BAG BAO gaf de vertegenwoordiging van de gemeenten (VNG) aan dat gemeenten graag zien dat de wijze waarop de BAG-inspecties nu worden uitgevoerd zo snel mogelijk wordt heroverwogen en gemoderniseerd.

Daarnaast blijkt dat op 15 november 2013 nog 381 inspecties (inclusief herinspecties) moeten worden uitgevoerd voor uiterlijk ultimo 2014 (de herinspecties moeten binnen een jaar na de beheerinspectie worden uitgevoerd en kunnen dus doorlopen tot eind 2015). Wel zijn er bronhouders die zelf een proefinspectie uitvoeren. En soms worden door een aantal bronhouders bijeenkomsten gepland om de *good practices* te delen over de inrichting van BAG-processen in de organisatie, zodat eerder een positief inspectieresultaat kan worden gehaald.

De huidige manier waarop de inspecties volgens het protocol op dit moment zijn ingericht, dragen onvoldoende bij aan de verbetering van de kwaliteit en zijn niet efficiënt en effectief. Het gaat ons hierbij om de opzet van de inspecties die onvoldoende is, en niet over de over de wijze waarop de inspecteurs de BAG-inspecties uitvoeren. In de praktijk is de opzet van de BAG-inspecties volgens het

²⁵ Overigens wordt de steekproef getrokken vanaf 1 juli 2011 en verschuift dus niet mee bij een latere start van de inspectie.

protocol te star, te inflexibel, te weinig gericht op het constructief ondersteunen van de gemeenten om hun BAG te verbeteren. Kortom, de inspecties worden als gevolg van het protocol teveel *rule based* (naar de letter van de Wet BAG) in plaats van *principle based* (naar de geest van de wet) vormgegeven.

Daarom sluit de opzet van de huidige BAG-inspecties onvoldoende aan bij de uitgangspunten van de rijksbrede Kaderstellende visie op toezicht (KVoT). Inspecties moeten volgens moderne inzichten en normen selectief, proportioneel, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk en transparant zijn. Vooral de eerste vier punten kunnen veel beter. Het protocol is niet risicogericht (selectief), biedt geen differentiatie naar zwaarte van tekortkomingen (proportioneel) en draagt onvoldoende bij aan te realiseren verbeterpunten (slagvaardig). Ook is het protocol en daarmee de inspecties niet afgestemd op de overige *checks & balances* in het systeem (samenwerkend, selectief), zoals de degelijkheid van interne controles bij gemeenten, het bevorderen van interne terugmeldingen of het reageren op de signalen uit de landelijke kwaliteitsanalyses.

De LV BAG ligt bij het Kadaster en valt niet onder het extern kwaliteitstoezicht van de BAG-inspecties. Tussen het Kadaster en het BAG BAO zijn over de dienstverlening voor de BAG afspraken gemaakt. De verantwoording over deze afspraken is in paragraaf 4.8 beschreven.

Vraag is of de huidige inspectieronde in 2014 moet worden afgemaakt op basis van het bestaande protocol, of dat de BAG-inspecties op grond van de uitkomsten van dit onderzoek moeten aangehouden en aangepast omdat ze onvoldoende effectief en efficiënt blijken in de praktijk. Dit vraagstuk zou IenM in overleg met de gemeenten kunnen beantwoorden. Voor de huidige aanpak van de BAG-inspecties is in ieder geval weinig draagvlak bij gemeenten. Bovendien is de aanpak niet effectief en niet efficiënt. De ADR stelt zich hierbij op het standpunt: "Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald".

Landelijke kwaliteitsanalyses

Het Kadaster monitort maandelijks de aantallen mutaties en foutmeldingen bij bronhouders. Dit verschaft enig inzicht in de kwaliteit van de gemeentelijke BAG-processen. Als bronhouders weinig muteren, kan dat een indicatie zijn dat de gegevens onvoldoende actueel zijn. Uit mutatiecijfers blijkt dat bronhouders die weinig muteren vooral kleine gemeenten zijn, die sterke fluctuaties hebben in mutatiepercentages. Het aantal foutmeldingen zegt overigens weinig over de feitelijke juistheid van de gegevens (zoals de juiste oppervlakte of bouwjaar), maar signaleert alleen als de invoer niet voldoet aan de eisen van het gegevensmodel.

Het Kadaster kan in het kader van het beheer van de LV BAG indien gewenst ook andere rapportages en selecties vervaardigen die bijdragen aan een betere kwaliteit van de BAG-gegevens. Dit zijn bijvoorbeeld beheerauditrapportages voor de inspecties.

In opdracht van het BAG BAO is in 2012 een kwaliteitstraject op de BAG uitgevoerd door het Kadaster, programmabureau iBAG en KING. Voor dit kwaliteitstraject zijn bestandsvergelijkingen uitgevoerd voor alle bronhouders, door in de gegevens uit de LV BAG te kijken naar opvallende waarden. Alle BAG-beheerders zijn geïnformeerd over de uitkomsten van de uitgevoerde analyses. Na enkele maanden is onderzocht of bronhouders de noodzakelijke aanpassingen ook hebben doorgevoerd. In 2013 heeft het Kadaster opnieuw een dergelijke analyse uitgevoerd.

Naast verplichte kwaliteitsinspecties zijn er overleggen en rapportages over het beheer en gebruik van de BAG:

- een aantal periodieke rapportages van het VROM/IenM-Projectteam implementatie BAG. Inmiddels is zij opgeheven en is er een Overdrachtsdocument²⁶ opgesteld waarin delen van haar werkzaamheden zijn overgedragen;
- het Kadaster rapporteert periodiek haar bevindingen in kwartaalrapportages. Deze zijn tamelijk kwantitatief in vergelijking met de rapportages van het projectteam;
- de G4 gemeenten communiceren met regelmaat (bijv. brainstormsessies), deels ad hoc, bevindingen worden tevens op papier gezet.

Landelijke bijsturing BAG

Het Gebruikersoverleg, Agendaoverleg BAG BAO en BAG BAO dragen bij aan het verbeteren van het functioneren van de BAG. Vanuit landelijke monitoring, onderzoek en wensen van bronhouders en afnemers worden veel aandachtspunten voor bijsturing benoemd, maar het realiseren van de openstaande wijzigingsverzoeken en actiepunten is lastig. Aandachtspunten zijn ondermeer de gefragmenteerde ondersteuningsstructuur, de aansluiting op het bredere stelsel van basisregistraties en de beperkte bestuurlijke doorzettingsmacht van het BAGBAO. In paragraaf 4.3 is dit verder toegelicht.

Handhaving bij normovertreding

Wanneer blijkt dat de kwaliteit van de BAG bij een bronhouder ontoereikend is, dan wordt een interventieladder toegepast gericht op kwaliteitsverbetering. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen informele acties naar aanleiding van signalen uit de monitoring en de formele handhaving naar aanleiding van het toezicht. In het eerste geval worden bronhouders benaderd in opdracht van het BAG BAO: bellen, aanschrijven en gesprekken voeren over de kwaliteit. In het tweede geval vindt binnen een jaar een herinspectie plaats en komen de kosten daarvan voor rekening van de bronhouder. Als ultieme sanctie kan het beheer van de BAG van de bronhouder worden overgenomen (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing). Deze sanctie is nog niet in de praktijk toegepast.

De vraag is in hoeverre deze interventies effectief en efficiënt zijn op dit moment. Het merendeel van de bronhouders is nog niet geïnspecteerd. Het merendeel dat geïnspecteerd zijn, komen niet door de inspectie. De normen worden door veel bronhouders als onnodig strikt ervaren. Bronhouders geven soms aan dat men de kosten van de herinspectie afweegt tegen de kosten om de BAG in de gemeente op orde te brengen. Er zijn al bronhouders die onlangs ook voor de herinspectie gezakt zijn. Tevens beseffen bronhouders wellicht niet dat er de mogelijkheid bestaat dat hen bij taakverwaarlozing het beheer kan worden overgenomen. Een getrappt systeem van maatregelen, zoals voor de WOZ in gebruik bij de Waarderingskamer, biedt meer mogelijkheden om de kwaliteit van de BAG-registratie bij de bronhouder te waarborgen.

In de Wet BAG is geen instrumentarium opgenomen voor de handhaving van het verplichte gebruik van authentieke gegevens door bestuursorganen en de terugmeldplicht bij vermoeden van fouten. Volgens de Memorie van Toelichting²⁷ zijn toezicht en sancties op het niet naleven van dergelijke verplichtingen niet

²⁶ Overdrachtsdocument, 20 februari 2012, 00-RI-2012.

²⁷ TK 30968, nr.3, pag.19

gebruikelijk in de bestuurlijke verhoudingen. Het is de bedoeling dat het stelsel van basisregistraties in feite in zijn eigen naleving voorziet, doordat afnemers van de basisregistraties alle belang hebben bij juiste gegevens en daarom bereid zullen zijn om eventuele onjuistheden terug te melden aan de registratiehouders. Overigens ziet de Waarderingskamer wel toe op het gebruik van de BAG door de WOZ.

Conclusie over het systeem van monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing

Het functioneren van de BAG wordt op een aantal manieren gemonitord: via binnengemeentelijke controles, externe inspecties bij bronhouders, kwaliteitsanalyses, specifieke onderzoeken en periodieke evaluaties. Deze middelen dragen bij aan de verbetering van de kwaliteit van de BAG maar er kunnen verbeterlagen worden gemaakt. De opzet van de inspecties lijkt zijn doel voorbij te schieten. Voor de opzet van de inspecties in zijn huidige vorm geldt:

- de huidige inspecties zijn onvoldoende gericht op ondersteuning en verbetering van de BAG in de gemeente;
- de inspecties worden door bronhouders nauwelijks gehaald;
- de inspecties richten zich niet direct op het verbeteren van de feitelijke registratie van die attributen die gebruikers het meest belangrijk vinden.

Daarmee draagt de opzet van de huidige inspecties onvoldoende bij aan de verbetering van de kwaliteit van de BAG. Ook de landelijke kwaliteitsanalyses door het Kadaster en de terugmeldingen geven maar beperkt inzicht in de kwaliteit van de BAG. Het huidige systeem van monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing vormt in de praktijk nog geen samenhangend en toereikend toezicht zoals dat momenteel breder bij de overheid wordt ontwikkeld en toegepast.

5 Doelen en effecten

5.1 Algemeen

Dit hoofdstuk brengt in beeld in hoeverre doelen en effecten van de Wet BAG zijn bereikt. De bevindingen en de conclusies op het vlak van de kritische succesfactoren vormen hier de input voor. Dit hoofdstuk is hiermee de opmaat voor de beantwoording van de hoofdvragen in het volgende hoofdstuk met hoofdconclusies en aanbevelingen.

5.2 Doelen

De hoofddoelen van de BAG zijn:

- het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen;
- een landelijk uniforme afbakening van deze gegevens;
- een kwalitatief hoogwaardige registratie, met een terugmeldingsplicht bij twijfels over de juistheid van de gegevens;
- het gebruik van gegevens van adressen en gebouwen door bestuursorganen;
- en gebruik van deze gegevens door burgers en bedrijven.

Bevindingen over de doelen

Het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen

Het eenmalig inwinnen van adressen is vrijwel volledig gerealiseerd. Alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat de interne processen voorzien in het centraal inwinnen van de adressen met de BAG. Deze adressen vormen vervolgens de basis voor de LV BAG.

Uit het onderzoek 'Niet meer naar de bekende weg vragen' (SIRA, 2013) blijkt dat de meeste onderzochte overheidsorganisaties hun adresgegevens indirect, via het GBA, vanuit de BAG betrekken. Alleen in uitzonderlijke gevallen zijn personen bij een verhuizing of straatnaamwijziging via de BAG-GBA-koppeling soms niet meer op het actuele adres in het GBA te vinden en vindt er alsnog inwinning van specifieke adresgegevens door andere bestuursorganen plaats. Als oorzaken worden genoemd (SIRA, 2013):

- foutieve adressen in de GBA;
- de melding 'vertrokken onbekend waarheen' in de GBA;
- gesplitste panden waarbij alle bewoners onterecht op één adres staan ingeschreven in de GBA;
- straatnaamwijzigingen zonder kenmerk dat er voor zorgt dat het verband duidelijk is tussen het oude en nieuwe adres.

Voor de gebruiker is onduidelijk of de aanlevering vanuit de BAG aan de GBA niet goed is, of dat de adressen niet goed zijn verwerkt in de GBA. Overigens wordt in deze situaties niet het adres opnieuw ingewonnen maar de relatie tussen een persoon en een adres. Formeel behoort dat tot de reikwijdte van de GBA.

Het eenmalig inwinnen van gebouwgegevens kan efficiënter. Dit geldt breder dan de BAG alleen. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat de BAG-gebouwgegevens weliswaar eenmalig ingewonnen worden, maar dat er nog geen volledige doorwerking is binnen alle gemeentelijke processen. Dat betekent dat deze gegevens nog niet in alle gemeentelijke processen worden gebruikt. Gemeenten gebruiken naast de BAG ook nog andere gebouwgegevens (met andere begrippen en definities.) Weliswaar gaat het hier meestal om complementaire

gebouwgegevens, gebaseerd op verschillende begripsdefinities van bijvoorbeeld oppervlakte of gebruik, waardoor er naar de letter van de Wet BAG nog wel sprake is van eenmalige inwinning van de afzonderlijke gegevens. Maar de processen zijn niet geheel gestroomlijnd.

Er vindt geen geïntegreerde controle plaats, via bijvoorbeeld een luchtfoto of een gebouwspectie, waarin alle voor de gemeente relevante gebouwgegevens in één keer worden geïnventariseerd. Geïnterviewden geven aan dat het doordat het verschillende afdelingen betreft, het soms lastig is om de uitvraag van aanverwante gebouwgegevens voor verschillende registraties zoveel mogelijk te combineren.

Een landelijk uniforme afbakening en benoeming van adressen en gebouwen

Het instrumentarium van de BAG is uitgewerkt in onder meer de BAG-catalogus, het processenhandboek en het objectenhandboek om de landelijke uniforme afbakening en benoeming te realiseren. Voor de adressen en de meerderheid van de gebouwen is dit goed toepasbaar. Belangrijke verschilpunten, zoals ten aanzien van de afbakening van zorgcomplexen en studentenhuisvesting, werden geagendeerd in het BAG BAO-besluitvormingstraject en zijn inmiddels opgelost.

Anno 2013, twee jaar na de afronding van de grootschalige implementatie van de BAG bij gemeenten, zijn deze interpretatiekwesties nog niet allemaal uitgekristalliseerd en opgelost. Deels heeft dit te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt: alle aandacht voor de initiële vulling moet nu omslaan naar structurele verbeteringen (zie paragraaf 4.5). Tevens betekent harmoniseren van interpretaties tussen gemeenten dat een deel van de gemeenten zich moet aanpassen aan een ander deel van de gemeenten om een uniforme landelijke BAG tot stand te brengen. Ook spelen er verschillende belangen van afnemers, die soms de BAG overstijgen en die vragen om een bredere afweging binnen het totale stelsel van basisregistraties. Er is nog een vrij uitgebreide lijst met wensen waar nog impactanalyses en keuzes voor gemaakt moeten worden: het Kadaster houdt een overzicht bij met wijzigingsverzoeken en diverse gemeenten (zowel de G4 als kleinere gemeenten) hebben voorstellen tot aanpassing van de afbakening en benoeming van gebouwen aangeleverd. Dit betreft ondermeer de uitbreiding van de BAG met objecten en attributen, het verhelderen en aanpassen van definities, afgestemd op ondermeer de Wabo, WOZ en BGT, en het aanpassen van processen²⁸.

Een kwalitatief hoogwaardige registratie

Kwalitatief hoogwaardig betekent (bron: interviews met IenM) dat de registratie zowel volledig als nauwkeurig en actueel moet zijn:

- volledig: alle adressen en gebouwen staan erin vermeld;
- nauwkeurig: de bijbehorende attributen zijn voorzien van de juiste waarde;
- actueel: de gegevens weerspiegelen de huidige situatie.

De volledigheid, actualiteit en nauwkeurigheid van het adressenbestand in de BAG is over het algemeen goed: zowel binnengemeentelijke afnemers als overige afnemers zijn daar positief over. In het verleden waren er vele verschillende en vervuilde

²⁸ Kadaster: "BAG wijzigingsverzoeken" (9 september 2013), G4: "Input voor de evaluatie van de BAG" (8 maart 2013) en Dutch Delta BAG Solutions: "Evaluatie BAG" (1 juli 2013). Voorbeelden zijn: het toevoegen van objecten (zoals windmolens en onbemande tankstations), de aanduiding en geometrie van openbare ruimten, het afstemmen van oppervlakte en objecten op WOZ-definities, het opnemen van BAG-gegevens in de WABO-procedures, het aanpassen van de wijzigingsprocedure voor grenscorrecties, het specificeren van de terminologie voor verbouwingen, het 'in onderzoek' plaatsen per attribuut, alsmede betere correctiemogelijkheden voor fout ingevoerde gegevens.

adresbestanden, waarin schrijfwijzen van straatnamen en huisnummers uiteenliepen en die onvoldoende geactualiseerd werden. Met de BAG is er nu één actueel adressenbestand voor heel Nederland. Dit wordt als grote winst gezien.

De belangrijkste uitdaging voor de gemeenten ten aanzien van de adressenregistratie blijft de tijdige uitgifte en verwerking van nieuwe adressen, aangezien burgers en bedrijven die onmiddellijk willen gebruiken om zich te registreren en te corresponderen. Gemeenten zijn hier alert op. Als knelpunten daarbij worden genoemd: de tijdige verstrekking door PostNL van de postcode en binnen de gemeente de interne afstemming met Bouw- en Woningtoezicht, vooral bij grote bouwprojecten met vele verblijfsobjecten die niet tegelijkertijd worden opgeleverd.

De kwaliteit van de gebouwgegevens in de BAG kan beter. Dit betreft vooral de nauwkeurigheid van bepaalde attributen, en deels de actualiteit. We hebben geen signalen dat er op grote schaal panden en verblijfsobjecten ontbreken (volledigheid). Weliswaar scoort de volledigheid in het afnemersonderzoek niet beter dan de nauwkeurigheid en actualiteit, maar uit de gedetailleerde enquêteresultaten blijkt dat respondenten onvolledigheid vaak interpreteren vanuit een behoefte aan uitgebreidere informatie. Het gaat dan om informatie die conform de huidige regelgeving niet in de BAG hoeft te staan. Doordat bronhouders in de loop der jaren bestanden vergelijken, inhaalslagen en controles uitvoeren en terugmeldingen verwerken wordt de registratie steeds vollediger.

De nauwkeurigheid en actualiteit van bepaalde attributen betreft onder meer de oppervlaktes²⁹ en bouwjaren. Bij de initiële vulling van de BAG in 2009, 2010 en 2011 zijn door veel bronhouders schattingen gemaakt van de bouwjaren van bestaande panden en oppervlaktes van verblijfsobjecten. De oppervlaktes voor woningen zijn veelal via formules afgeleid van de WOZ-registratie, die bij een groot aantal gemeenten gebaseerd is op kubieke meters. Vooral bij bedrijfspanden is de onzekerheidsmarge groot. En bouwjaren van oudere panden zijn vaak voor hele straten of wijken ingeschat in plaats van voor de afzonderlijke panden. Voor de gebruiker van de gegevens is onhelder in hoeverre bepaalde gebouwgegevens zijn gebaseerd op een inschatting of op een daadwerkelijke meting. Bovendien kan de feitelijke situatie afwijken van 'de papieren werkelijkheid' door vergunningvrij bouwen of het niet uitvoeren van goedgekeurde bouwplannen.

De prioriteit bij veel gemeenten, om verbeterlagen in de gebouwregistratie aan te brengen, is beperkt zolang deze gegevens niet direct nodig zijn voor de interne processen. Bovendien richt de driejaarlijkse inspectie zich vooral op de proceskwaliteit en niet op de overeenkomst van de registratie met de feitelijke situatie. En ook de burger ziet zich nauwelijks als belanghebbende om 'zijn' registratie te controleren en via terugmeldingen de kwaliteit te verbeteren.³⁰

De afnemers van de BAG zijn overigens nog redelijk tevreden over de datakwaliteit van de BAG: de actualiteit, de volledigheid en de nauwkeurigheid scoren respectievelijk 5,2, 5,1 en 5,0 op een schaal van 7 (Statisfact, 2013). Dat neemt niet weg dat deze aspecten het hoogst scoren op de prioriteitenmatrix van

29. In dit verband meldt het Kadaster dat het Nederlands Woning Waarde Instituut klaagde onlangs bij de Waarderingskamer over grote verschillen tussen hun oppervlaktecijfers en de oppervlakten van gebouwen in de BAG van sommige gemeenten.

³⁰ Volgens het Kadaster mag een burger formeel niet terugmelden, maar kan hij op basis van de wet, art.38, de gemeente alleen verzoeken om aan te passen. Het zou veel extra werk voor de gemeenten betekenen indien grote groepen alerte burgers daadwerkelijk gaan terugmelden.

verbeterpunten volgens deze bevroegde afnemers. Bovendien constateren enkele afnemers dat de kwaliteit van de BAG per bronhouder verschilt. Ook geven overheidsgebruikers aan dat de gegevens in de basisregistraties, en dan vooral BAG, GBA, NHR en BLAU, niet altijd van voldoende kwaliteit zijn om een beslissing op te kunnen baseren (SIRA, 2013).

In 2012 is in opdracht van het BAG BAO een kwaliteitstraject uitgevoerd. Op basis van bestandvergelijkingen en analyses zijn gegevens door de gemeenten gecontroleerd en verbeterd en hebben gemeenten hun interne procedures aangescherpt. Helaas is in het uitgevoerde traject ook gebleken dat over 67 gemeenten de impressie ontstond dat er te weinig tot niets met de signalen werd gedaan (KING, 2013). Deze gemeenten zijn aanvullend benaderd. Daarnaast zijn in 2012 circa 60% van de openstaande kwaliteitsissues opgelost, wat weliswaar achterblijft bij de beoogde 90% maar wat toch flinke vooruitgang is waar afnemers ook blij mee zijn (ICTU, verantwoording 2012). Het BAG BAO heeft besloten dat kwaliteit de komende jaren een speerpunt blijft. In het Meerjarenplan BAG 2013-2017 is kwaliteit dan ook als een belangrijk te beheersen onderwerp opgenomen. Hiervoor zijn een monitor en inhoudelijke kwaliteitstoetsen ingericht en worden periodiek acties besproken.

Terugmeldingsplicht voor bestuursorganen bij twijfel over de juistheid van de gegevens

De uitvoering van de terugmeldingsplicht is nog geen gemeengoed. Binnengemeentelijk loopt dit nog het beste, hoewel dit vaak via informele contacten gaat (collegiale telefoontjes, mails) en dit in formele zin geen terugmeldingen zijn. Maar ook binnen de gemeenten moeten de BAG-beheerders vaak nog permanent aandacht vragen bij bijvoorbeeld Wabo- en WOZ-afdelingen om tijdig correcties door te geven. Sommige gemeenten werken inmiddels aan automatische gegevensuitwisselingen met controle-, signaal- en/of correctiefuncties, maar dit is nog niet breed ingevoerd.

De terugmelding door andere bestuursorganen naar de LV BAG is nog erg beperkt: in 2012 zijn er 1514 meldingen verwerkt; en 626 in het eerste halfjaar van 2013. Gezien de eerdergenoemde kwaliteitsissues is dit weinig³¹. Er zijn geen cijfers bekend van het aantal terugmeldingen dat die andere bestuursorganen rechtstreeks naar bronhouders doen. In het onderzoek 'Terugmelden, waarom niet?' (PBLQ Zenc, 2013) worden als redenen genoemd: onvoldoende bekendheid met de BAG bij de uitvoerende medewerkers, het niet herkennen van onjuistheden en het ontbreken van een standaard terugmeldproces. De beoogde digitale landelijke terugmeldvoorziening (Digimelding), die het terugmelden makkelijker moet maken, is nog niet operationeel³².

Burgers en bedrijven hebben geen terugmeldplicht als zij onjuistheden in de BAG constateren. In de praktijk melden zij ook nauwelijks terug. Het afnemersonderzoek (Statisfact, 2013) noemt als belangrijkste oorzaken: geen tijd hebben voor terugmeldingen, onbekendheid met het terugmeldproces, ervan uitgaan dat een

³¹ Dit spiegelen we ten opzicht van het globale beeld dat er vooral in de gebouwgegevens veel onjuistheden zitten. Geïnterviewden schatten in dat 80% van de attribuuatgegevens van de gebouwen juist zijn. Er resteren dan nog veel onjuiste gegevens. De schatting van 80% is onzeker (dus onbetrouwbaar), mede doordat de BAG-inspecties niet de feitelijke juistheid van de gegevens inspecteren. Wel is er voldoende aanwijzing om gezien de eerder genoemde kwaliteitsissues de 1514 meldingen als weinig te beschouwen. Dit is ook bevestigd in de gesprekken met IenM.

³² In een reactie geeft STOUT hierbij aan dat uit hun onderzoek blijkt dat de techniek een factor van minder belang was. Afnemers geven vooral aan dat het instrument van terugmelden pas echt waardevol wordt als er structurele kwaliteitsslagen op de registratie zijn doorgevoerd.

andere gebruiker het al heeft gemeld en denken dat een terugmelding niet leidt tot aanpassing. In de interviews met bronhouders wordt ook vaak als reden genoemd dat burgers en bedrijven weinig belang hebben bij terugmelden; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de WOZ.

Het verplichte gebruik van de authentieke gegevens door bestuursorganen

Uit de toelichting van gemeenten op de werking van hun interne processen blijkt dat het verplichte gebruik van adressen binnen de gemeentelijke processen grotendeels is gerealiseerd. Aandachtspunt is veelal nog de stroomlijning van IT-systemen en informatieprocessen om de adressen zo toegankelijk mogelijk te maken voor de binnengemeentelijke gebruiker. Automatische gegevenskoppelingen (via bijvoorbeeld een datawarehouse) moeten op termijn de handmatige bewerkingen vervangen.

Het verplichte gebruik van gebouwgegevens binnen de gemeentelijke processen is beperkt. Dit komt ten eerste doordat de gebouwgegevens in de BAG niet geheel aansluiten bij de benodigde gegevens voor de WOZ-processen, zodat daarvoor eigenstandige gegevens worden ingewonnen. Zowel de definitie van oppervlakte voor bepaalde objecten als de afbakening van objecten verschillen³³. Ten tweede zijn voor de WOZ aanvullende gebouwgegevens noodzakelijk zoals specificaties naar gebruiksfuncties en kadastraal eigendom, verschillende stadia van in aanbouw zijn panden en informatie over niet-BAG-objecten (zoals niet-afsluitbare parkeergarages, open schuren, tuinhuisjes zonder fundering). Ten derde wijzen veel binnengemeentelijke afnemers op het verschil in focus tussen BAG en WOZ: de BAG richt zich in eerste instantie op de formele 'vergunde' situatie en de WOZ op de feitelijke situatie. Hoewel de BAG ook de feitelijke situatie moet vastleggen, wordt dit in de praktijk vooral als een actie voor de WOZ gezien. Wel is het zo dat in veel gemeenten een deel van de BAG-gegevens wordt afgeleid vanuit de WOZ-gegevens, wat dus ook tot hergebruik leidt. Via het koppelvlak BAG-WOZ kunnen die gegevens uitgewisseld worden.

Het gebruik van de BAG-gegevens door andere bestuursorganen is divers.

Belangrijke directe gebruikers van BAG-gegevens zijn:

- diverse agentschappen en uitvoeringsorganisaties (zoals CBS, Kadaster, Rijkswaterstaat);
- provincies;
- waterschappen;
- gemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- omgevingsdiensten;
- hulpverleningsdiensten,
- rechtspraak (Spir-It);
- veiligheidsregio's;
- ambulancezorg, brandweer en politie.

Daarnaast zijn er indirecte gebruikers via de koppeling van de BAG-gegevens met andere basisregistraties (GBA, Kadaster, NHR). Echter nog lang niet alle bestuursorganen maken gebruik van BAG-gegevens, en degenen die dat wel doen bevinden zich vaak nog in een ontwikkelfase gericht op een breder gebruik van basisregistraties (waaronder de BAG) in de toekomst. Zo wordt in de OOV-sector gewerkt aan het BAG-compliant maken van de gemeenschappelijke systemen: de koppeling met het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS) is in de ontwerpfase, de pilot-koppeling met het Landelijk Crisis Managementsysteem (LCMS) is afgerond en

³³ Gemeenten hebben overigens ook verschillen in WOZ-definities.

de eerste veiligheidsregio's gebruiken inmiddels de BAG via de Digitale Bereikbaarheidskaart (DBK).

Bestuursorganen die weinig gebruik maken van de BAG-gegevens (terwijl ze dat voor hun eigen uitvoeringsprocessen wel zouden kunnen doen) wijzen veelal op de noodzaak om hun interne systemen en processen aan te passen, waarbij de kosten niet direct opwegen tegen de baten. Dergelijke aanpassingen worden dan vaak uitgesteld tot het moment dat, om andere redenen dan de BAG, systemen en processen vernieuwd moeten worden. Op dat moment 'lift de BAG mee'. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst maakt nu gebruik van de BAG voor de nieuwe inkomensafhankelijke huurverhoging, maar nog niet voor allerlei langer bestaande regelingen. Tevens zijn nog niet alle gebruikers gestart met het koppelen van de eigen systemen met de basisregistraties omdat zij willen wachten tot andere gebruikers geen belemmeringen meer ondervinden. Dit geldt overigens niet specifiek voor de BAG maar voor alle basisregistraties (SIRA, 2013).

Al bij de start van de BAG is geconstateerd dat geclusterd gegevensbeheer en datadistributie een voorwaarde is om de inwinning, registratie en de distributie binnen de gemeente daadwerkelijk eenmalig uit te voeren (Daerom, 2010). Dit geldt evenzeer voor de andere bestuursorganen, die hun gegevenshuishouding en processen eerst zo moeten inregelen dat de gegevens uit de basisregistraties ook daadwerkelijk in het primair proces beschikbaar komen en gebruikt worden (PWC, 2010). Zover zijn de meesten nog niet.

Een registratie die ook door burgers en private organisaties wordt gebruikt

Via de LV BAG stelt het Kadaster de BAG-gegevens beschikbaar aan burgers en private organisaties. Het Kadaster levert daarvoor diverse producten om in te spelen op de verschillende typen gebruikers. Via BAG-Extract en BAG-Compact kunnen afnemers zich abonneren op periodieke extracten en mutatiebestanden. En BAG-bevraging biedt de mogelijkheid tot het rechtstreeks bevragen van BAG-gegevens vanuit een applicatie van de afnemer. In juli 2013 waren er bij het Kadaster 1048 geregistreerde afnemers van deze producten, waarvan 610 overheid en 438 niet overheid. Tot de private afnemers behoren onder andere:

- ICT-dienstverleners;
- adviesbureaus;
- geo-informatiebedrijven;
- nutsbedrijven;
- verzekeringsmaatschappijen;
- woningcorporaties;
- en notariskantoren.

Dit aantal neemt gestaag toe. Daarnaast bedroeg het aantal BAG-bevragingen in het tweede kwartaal ongeveer 760.000³⁴. BAG-web biedt een rechtstreekse toegang via internet voor het online opvragen van gegevens uit de BAG. Het aantal hits in het tweede kwartaal van 2013 was 176.000. En via de BAG-viewer kan iedereen de BAG-gegevens op de kaart van Nederland raadplegen. In het tweede kwartaal waren er bijna 20.000 unieke bezoekers.

In het Afnemersonderzoek BAG (Statisfact, 2013) zijn 193 private gebruikers uit verschillende sectoren bevestigd op het doel en de frequentie van hun gebruik van de BAG en hun waardering van de BAG. Het gebruik van de BAG in de private sector is nog niet optimaal. Veel organisaties bevinden zich in de verkenningsfase, nemen de BAG wel af, maar hebben het nog niet (volledig) geïmplementeerd. De mate van

³⁴ Cijfers en naamgeving conform Kwartaalrapportage Kadaster.

gebruik verschilt per sector, en tevens ook binnen een sector. Woningcorporaties geven, in vergelijking tot de andere sectoren, vaker aan onbekend te zijn met de BAG. BAG-extract, BAG-web en BAG-viewer worden het meest gebruikt. BAG-web en BAG-viewer worden veelal naast elkaar gebruikt. Ook respondenten die andere BAG-producten afnemen, gebruiken eveneens met regelmaat BAG-web en BAG-viewer. Deze producten worden, in geval van twijfel over gegevens, voornamelijk gebruikt voor het controleren van onjuistheden.

Het gemiddeld rapportcijfer volgens het afnemersonderzoek is een 7 op een 10-puntschaal. Men is redelijk tevreden over de informatie die geraadpleegd kan worden, het gebruikersgemak, de performance en de data-kwaliteit van de BAG. Wel zijn er verschillen tussen de diverse BAG-producten en ook in de waardering door de diverse categorieën afnemers. De notariaten scoren de BAG over het algemeen het laagst, terwijl private afnemers die de BAG gebruiken deze veelal hoger waarderen. De meeste respondenten zijn het eens met de stelling dat de BAG belangrijk is voor de uitvoering van de eigen werkzaamheden waar adres- of pandgegevens voor nodig zijn. Ook verwacht men dat het belang van de BAG zal toenemen in de toekomst. Van de respondenten gebruikt 23% de BAG dagelijks en 31% gebruikt de BAG wekelijks. De meeste verbeter suggesties die worden genoemd betreffen de kwaliteit en volledigheid van de BAG en het toevoegen van bepaalde gegevens.

Conclusie over doelen van de Wet BAG

Hoewel de BAG pas sinds 2011 volledig operationeel is worden de doelen al voor een behoorlijk deel gerealiseerd:

1. het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen is vrijwel volledig gerealiseerd, maar kan voor de gebouwgegevens efficiënter;
2. de registratie van de adressen is kwalitatief hoogwaardig, maar de nauwkeurigheid en actualiteit van gebouwgegevens kan beter;
3. er is een vrijwel uniforme afbakening en benoeming van gebouwen;
4. het verplichte gebruik van de authentieke gegevens binnen de adressen- en gebouwenregistraties door bestuursorganen is deels gerealiseerd;
5. terugmelding vindt nog niet op grote schaal en niet overal gestructureerd plaats;
6. de BAG wordt in toenemende mate door burgers en private organisaties gebruikt.

De kwalificatie 'voor een behoorlijk deel' is dus gebaseerd op een gewogen oordeel van doelen die meer of minder bereikt worden. Vooral voor de doelen kwaliteit, gebruik en terugmelding is er ruimte voor verbetering. Gezien de fase waarin de BAG zich bevindt is dit verklaarbaar, maar het betekent wel dat er ook de komende jaren aandacht nodig blijft voor het stimuleren van de kwaliteit en het (verplichte) gebruik. Overigens is de doelbereiking voor de adresgegevens in de BAG over het algemeen al beter dan voor de gebouwgegevens.

5.3

Effecten

De beoogde effecten van de BAG, zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting en in de Maatschappelijke Kosten-batenanalyse (MKBA)³⁵ zijn:

- efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen (direct effect);
- indirecte effecten in de vorm van fraudebestrijding en administratieve lastenverlichting;

³⁵ Opgesteld door onderzoeksbureau Ecorys in 2004.

- kwalitatieve baten door betere taakuitoefening en dienstverlening door de overheid;
- toegevoegde waarde door ruimere benutting van overheidsgegevens door private gebruikers.

Bevindingen over de effecten

Efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen

In de MKBA uit 2004 zijn forse besparingen voorzien op de kosten van verwerken en beheer van gegevens (€160 miljoen³⁶), grotendeels te realiseren bij gemeenten door het stroomlijnen van interne systemen en processen. Aan te vullen met:

- efficiencywinst bij gemeenten op de levering van gegevens aan derden (€29 miljoen), aangezien die via de landelijke voorziening gaat lopen;
- minder uitzoek- en correctiewerk door betere kwaliteit van de gegevens (€31 miljoen).

Anno 2013 is deze beoogde efficiencywinst slechts beperkt gerealiseerd. Uit de interviews ontstaat het beeld dat gemeenten nog grotendeels in de post-implémentatiefase van de BAG zitten. Er is weliswaar een BAG die initieel is gevuld, maar diverse kwaliteitsslagen moeten nog plaatsvinden en veel gemeentelijke IT-systemen en processen zijn nog niet volledig gestroomlijnd. Dit kan nog jaren vergen. Dit is geen kwestie van onwil, maar vooral een kosten-batenafweging. Op basis van de interviews stellen we vast dat de BAG op zichzelf een te klein onderdeel van de gemeenten en andere bestuursorganen is om daarvoor de hele interne organisatie op de schop te nemen. Daar moeten meer aanleidingen voor zijn, zoals bezuinigingstaakstellingen, reorganisaties, verouderde systemen, andere informatiebehoefte (buiten de BAG), schaalvergroting of samenwerkingsverbanden.

Bovendien hangt de mate van integratie van de BAG in de gemeentelijke werkprocessen, ook af van de ontwikkelfase waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt. De MKBA maakte in dat kader onderscheid tussen de bedrijfsmatige, de omgevingsbewuste en de omgevingsgerichte gemeente, wat zich uit in de mate waarin gewerkt wordt met front- en backoffices, met uitgelijnde gegevensstromen (eenmalig inwinnen, meervoudig gebruik) en met gekoppelde en geïntegreerde informatiesystemen. De introductie van de BAG is voor enkele gemeenten het vliegwiel geweest om hierin een grote slag te maken en voor andere gemeenten is de BAG alleen een extra registratie naast de bestaande registraties.

Er zijn vrijwel geen gegevens beschikbaar over structurele kostenbesparingen die gemeenten hebben gerealiseerd door de BAG. Er is alleen een globale raming dat de structurele beheerkosten ongeveer €50 miljoen bedragen, maar het is onduidelijk in hoeverre dit meer of minder is dan wanneer er geen BAG zou zijn geweest.

Op basis van de kwalitatieve inschattingen door de gesprekspartners bij gemeenten constateren we voorzichtig dat op dit moment de besparingen door de invoering van de BAG ongeveer wegvallen tegen de meerkosten. Dit is een combinatie van:

- gemeenten die voorafgaand aan de BAG al werkten met centrale adressen en gebouwenbestanden (en dus weinig besparingen daarop kunnen realiseren);
- gemeenten die de BAG aan hun bestaande processen en systemen hebben toegevoegd (en dus alleen meerkosten maken);

³⁶ Betreft netto contante waarde op prijspeil 2003, rekening houdend met afnemende jaaropbrengsten (MKBA, pag.24 e.v.)

- en gemeenten die een efficiencyslag hebben gemaakt waarin de introductie van de BAG is meegenomen.

Per saldo is er van een efficiencywinst van €160 miljoen dus nog geen sprake. Wel zijn er kansen voor de toekomst, vooral als het gaat om de koppeling van alle gegevensstromen. Illustratief voorbeeld is het samenwerkingsverband SVHW dat beduidend minder kosten maakt als het de BAG en de WOZ geïntegreerd uitvoert.

Dit is overigens geen nieuw inzicht. Ook in de Gateway review BAG uit 2009 is geconstateerd dat het binnengemeentelijk gebruik van de BAG de kurk is waarop de business case drijft en dat het daarom als speerpunt in het project moet worden opgenomen. En in 2010 is geconstateerd (PWC) dat er onvoldoende sturing op baten plaatsvond, ook buiten de gemeenten, en dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen investeringen die gedaan worden om alleen aan te sluiten op het stelsel en investeringen die brede doelen hebben, zoals het verbeteren van de interne gegevenshuishouding. In de projectperiode van de BAG tot en met 2012 is vervolgens sterk gestuurd op het realiseren van 'winstpakkers'. De projectstructuur is echter beëindigd en sindsdien wordt hier veel minder actief op gestuurd. Conform de sturingsfilosofie van de BAG moet het eigen belang van bronhouders en afnemers voldoende stimulansen bieden om de business case te realiseren, maar leerervaringen vanuit de projectorganisatie BAG geven aan dat dit niet vanzelf gebeurt.

Indirecte effecten: fraudebestrijding en administratieve lastenverlichting

Naast de verwachte efficiëntere taakvervulling zijn in de MKBA nog twee andere effecten als te verwachten baten van de BAG gekwantificeerd: fraudebestrijding (€169 miljoen) en administratieve lastenverlichting voor burger en bedrijven (€26 miljoen)³⁷.

De fraudebestrijding in de MKBA betreft de volledigheid en actualiteit van het gebouwenbestand dat wordt gebruikt voor de waardebeoordeling voor de OZB en Waterschapsbelasting. Verondersteld wordt dat de belastingopbrengst hierdoor met 1% kan toenemen door opsporing van onterecht niet betaalde OZB en Waterschapsbelasting.

Overigens is het woord 'fraudebestrijding' hiervoor een misleidende term aangezien de oorzaak niet (per se) hoeft te liggen bij de belastingplichtige, maar ook kan liggen bij de niet complete administratie. In de praktijk blijkt de kwaliteit van het gebouwenbestand inderdaad toegenomen door de introductie van de BAG. Gemeenten hebben bestandsvergelijkingen uitgevoerd tussen de BAG- en de WOZ-bestanden, wat heeft geleid tot duizenden correcties. Bovendien hebben er extra inventarisaties en controles plaatsgevonden om bestanden te actualiseren en verschillen te verklaren. In de meeste gevallen zijn dit echter geen ontbrekende panden in het WOZ-bestand, maar panden die in de WOZ op een andere wijze geregistreerd stonden dan in de BAG, bijvoorbeeld door een afwijkende spelling van de straatnaam.

Niettemin zijn er gemeenten waarbij er daadwerkelijk ontbrekende gebouwen in de WOZ-bestanden zijn opgenomen, waarvoor nu wel OZB wordt geïnd. Incidenteel gaat dit om behoorlijke bedragen (€0,5 tot zelfs €6 miljoen). Echter als de begrote OZB-inkomsten in de daaropvolgende gemeentelijke begroting niet worden verhoogd, dan leidt dit niet tot structureel hogere opbrengsten, maar tot een verlaging van het OZB-tarief en tot een meer rechtvaardige verdeling van de OZB-

³⁷ Bedragen betreffen eveneens de netto contante waarde, uitgaande van prijspeil 2003.

aanslagen. De schatting dat dit in totaal €169 miljoen kan opleveren lijkt ons niet waarschijnlijk. Gezien de beschikbare voorbeelden zal het eerder gaan om enkele tientallen miljoenen.

Andere mogelijkheden tot fraudebestrijding, die niet in de MKBA waren opgenomen maar die inmiddels wel in beeld komen, richten zich op de koppeling van gegevens uit diverse (basis-) registraties. De benodigde informatie om fraude te bestrijden was tot voor kort sterk versnipperd. Zo biedt de koppeling BAG-GBA de mogelijkheid om via de oppervlakte van een object de realiteit te beoordelen van het aantal ingeschreven personen op dat object. Dat kan voor studiefinanciering, parkeervergunningen, huurtoeslag en andere zaken belangrijke informatie zijn. En bouwjaren in de BAG kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om subsidieaanvragen voor oudere woningen te controleren.

De Belastingdienst werkt daarom inmiddels aan het integreren van de BAG-gegevens in haar toezichtinstrumenten. En enkele gemeenten zoeken ruimere mogelijkheden om met behulp van de beschikbare gegevens oneigenlijk gebruik van subsidies op te sporen. Zo ontdekte de gemeente Odoorn bijvoorbeeld dat er veel taxiritten naar ziekenhuizen via de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) werden gedeclareerd die eigenlijk door de zorgverzekeraar moeten worden betaald. Maar uit de interviews blijkt dat dit bredere gebruik van BAG-gegevens nog geen grote vlucht heeft genomen. Het thema fraudebestrijding blijft een belangrijke 'winstpakker' van de BAG waar de komende jaren verder in geïnvesteerd zal worden (ICTU, 2013). Daarnaast staan op de internetsite van de BAG andere voorbeelden van 'winstpakkers'.

De lastenverlichting betreft de tijdsbesparing voor burgers en bedrijven omdat er minder contacten met de overheid zijn over onjuiste of onvolledige gegevens. Het eenmalig inwinnen van gegevens en de koppeling van basisregistraties (voorkomen dubbel uitvraag) heeft hier zeker een bijdrage aan geleverd. Tevens is er extra dienstverlening aan burgers en bedrijven door voorzieningen voor elektronische informatie-uitwisseling, zoals via het Omgevingsloket. Er zijn geen gegevens beschikbaar over tijdsbesparing die dit oplevert voor burgers en bedrijven.

Kwalitatieve baten: betere taakuitoefening en dienstverlening door de overheid

Tot slot zijn in de MKBA kwalitatieve indirecte en externe effecten van de BAG meegewogen, te weten:

- verhoging van de openbare orde en veiligheid;
- beter crisismanagement en rampenbestrijding;
- stimuleren vraaggestuurde dienstverlening van de overheid;
- verbetering toezicht en handhaving; en
- versterking van gebiedsgericht beleid.

Die effecten kunnen volgens de MKBA gerealiseerd worden door betere en actuelere gegevens over adressen en gebouwen, die bovendien gecombineerd kunnen worden met andere gegevens:

- Hierdoor is een betere locatiebepaling voor hulpdiensten mogelijk.
- Kunnen gevolgen van calamiteiten beter ingeschat worden.
- Kan criminaliteit beter opgespoord worden.
- Zijn betere analyses mogelijk voor gebiedsontwikkeling.
- Is gerichtere voorlichting mogelijk.

Omdat de benodigde gegevens niet voorhanden waren, of omdat een markt en daarmee een marktprijs voor deze effecten ontbreekt, zijn ze als niet-

kwantificeerbaar in de MKBA opgenomen. Dat betekent echter niet dat deze effecten niet waarschijnlijk zouden zijn.

Als we dit afzetten tegen de huidige praktijk, dan constateren we dat velen het gebruik van de BAG-gegevens als kansrijk zien om hun taakuitoefening of dienstverlening te verbeteren, maar dit zijn nog voor een belangrijk deel plannen en ambities voor de toekomst. Dit heeft vooral te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt; de BAG is pas sinds 2011 volledig gevuld en er wordt nog steeds gewerkt aan kwaliteitsverbetering, aan instrumenten voor een betere ontsluiting van de gegevens en aan koppelingen met andere registraties. En het heeft te maken met de noodzakelijke investeringen van de gebruikers in hun IT-systemen en interne processen.

Het is nog te vroeg om de kwalitatieve baten van de BAG goed te kunnen inschatten, maar er zijn al wel interessante voorbeelden uit de praktijk. Het Omgevingsloket, de landelijke portal waar de burger een vergunningscheck kan uitvoeren en een aanvraag kan indienen, genereert automatisch de adresgegevens vanuit de BAG en zal worden uitgebreid met de geometrische gegevens. Ambulancezorg Nederland (AZN) heeft de BAG-coördinaten geïntegreerd in het gemeenschappelijk meldkamersysteem, waardoor ambulances navigeren op de BAG. De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) heeft een kaart ontwikkeld waarmee actuele informatie over zorginstellingen ontsloten wordt. De brandweer Amsterdam/Amstelland gebruikt de BAG voor het opstellen van risicoanalyses en dekkingsplannen en is druk bezig met het ontwikkelen van innovatieve producten waarvoor de BAG gebruikt wordt. De gemeente Bussum maakt energieverlies via daken zichtbaar door infraroodfoto's en BAG-gegevens te combineren en zo burgers te stimuleren om hun huizen goed te isoleren. De woningcorporatie Ymere (85.000 verhuureenheden) werkt met dezelfde informatie over vastgoedobjecten als de gemeente, waardoor er minder discussie over objecten ontstaat en de jaarlijkse WOZ-afhandeling efficiënter verloopt. Tevens wordt de BAG veel indirect gebruikt via het GBA en het NHR. Veel afnemers hebben daar baat bij, zonder dat ze zich er bewust van zijn dat ze de BAG gebruiken.

Gezien de te verwachten positieve baten verdient het aanbeveling het gebruik van de BAG, vooral in de combinatie met gegevens vanuit andere registraties, verder te bevorderen. Het Meerjarenplan BAG 2013-2017 constateert dan ook dat de waarde van de BAG voor veel afnemers sterk toeneemt als andere basisregistraties, zoals GBA, BRK, NHR, BGT en WOZ, daaraan zijn gekoppeld. Aan die koppelingen wordt hard gewerkt en een groot deel is inmiddels gerealiseerd. Vervolgens is het aan de afnemers om op een creatieve manier gebruik te gaan maken van deze gegevens.

Bevorderen benutting overheidsgegevens door private gebruikers (open data-beleid)

In de memorie van toelichting bij de Wet BAG is aangegeven dat de registratie als zodanig bedoeld is voor een goede uitoefening van overheidstaken. Daarnaast kunnen gegevens ook aan anderen worden verstrekt. De afgelopen jaren heeft dit, onder invloed van het open-databeleid van de regering, steeds meer belang gekregen. Sinds 2010 is er door de projectorganisatie van de BAG een stimuleringsprogramma opgezet om het gebruik van de BAG te verbreden naar de private sector. Via de notitie 'Winstpakketten met de BAG' (IenM, 2010) zijn ook voor private afnemers kansrijke gebruiksmogelijkheden geïdentificeerd, zoals de uitwisseling van gegevens met woningbouwcorporaties, assetmanagement van

netbeheerders, risico-inschatting door verzekeringsmaatschappijen en productontwikkeling door geo-informatiebedrijven .

Uit het Afnemersonderzoek (Statisfact, 2013) blijkt dat een betere dienstverlening voor de klant, een betere afstemming in de keten en eenduidige communicatie met andere partijen als meest erkende winstpakkers scoren (gemiddeld 5,4 op een schaal van 7).

Private afnemers hebben twijfels of de BAG per saldo leidt tot extra inkomsten, omdat de komst van de BAG invulling geeft aan een vraag vanuit de markt die voorheen door marktpartijen werd ingevuld. Voor sommige organisaties in de private sector resulteert dit in een kostenverlaging, omdat alternatieve bestanden niet meer nodig zijn. Voor andere organisaties leidt dit juist tot minder inkomsten omdat zij voorheen die bestanden leverden.

Over het algemeen zijn private partijen wel van mening dat de beschikbaarheid van de BAG mogelijkheden biedt voor het ontwikkelen van nieuwe producten. En voor specifieke private sectoren scoren beter assetmanagement en betrouwbare gegevens om geografische analyses mee te doen of kaarten te vervaardigen ook relatief goed. Voor ICT-dienstverleners, data-leveranciers en geo-informatie bedrijven zit de toegevoegde waarde van de BAG vooral in de beschikbaarheid van de informatie, de eenduidigheid van de schrijfwijze van de BAG en het brede gebruik van deze gegevens binnen de overheid. Ook verzekeringsmaatschappijen ervaren de toegevoegde waarde van de BAG, onder andere voor betere analysemogelijkheden voor risicotaxatie en het verbeteren van de dienstverlening aan klanten. De sectoren woningbouwcorporaties en nutsbedrijven maken minder intensief gebruik van de BAG. Dit kan anders worden als er meer koppelingen mogelijk zijn met gegevens in andere registraties.

Conclusie over de effecten

Het beoogde directe effect van de BAG is een efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen. Dat is nog niet gerealiseerd omdat het stroomlijnen van IT-systemen en processen binnen de bestuursorganen een kwestie van langere adem is. Wel zijn er kansen voor de toekomst. Dit geldt ook voor de beoogde indirecte effecten, te weten:

- fraudebestrijding;
- administratieve lastenverlichting;
- betere taakuitoefening en dienstverlening door de overheid; en
- ruimere benutting van overheidsgegevens door private gebruikers.

De beperkte realisatie van de effecten heeft ook te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt. De BAG is pas sinds medio 2011 volledig gevuld en er wordt nog steeds gewerkt aan kwaliteitsverbetering, aan instrumenten voor een betere ontsluiting van de gegevens en aan de koppelingen met andere registraties. Er zijn inmiddels interessante praktijkvoorbeelden en verder zijn er vele plannen en ambities voor de toekomst. Gezien de verwachte positieve baten verdient het aanbeveling het gebruik van de BAG, vooral in de combinatie met gegevens vanuit andere registraties, verder te stimuleren.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Algemeen

Het doel van deze beleidsevaluatie is het geven van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Wet BAG in de praktijk. De centrale onderzoeksvragen luiden:

- A. *In hoeverre is de Wet BAG doeltreffend en doelmatig te noemen?*
- B. *Wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?*
- C. *Welke aanbevelingen zijn hierbij mogelijk?*

In dit hoofdstuk volgt het antwoord op deze centrale onderzoeksvragen. De mate waarin de Wet BAG doeltreffend is, leiden we af uit de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd:

- het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen;
- een kwalitatief hoogwaardige registratie;
- een landelijk uniforme afbakening en benoeming van gebouwen;
- het verplichte gebruik van de authentieke gegevens binnen deze gebouwen- en adressenregistratie door bestuursorganen;
- een terugmeldingsplicht bij twijfel over de juistheid van de authentieke gegevens;
- een registratie die ook door burgers en private organisaties wordt gebruikt.

De realisatie van deze hoofddoelen moet leiden tot een efficiëntere taakvervulling door de overheid en tot diverse indirecte en kwalitatieve baten, zoals fraudebestrijding, lastenverlichting, betere dienstverlening en baten bij private gebruikers. De mate waarin de Wet BAG doelmatig is leiden we daarom af uit de mate waarin de doelen en de beoogde effecten zijn gerealiseerd en de baten hoger zijn dan de kosten. Tevens kijken we daarbij naar eventuele knelpunten in de uitvoeringsprocessen van de BAG (succes- en faalfactoren). Deze vormen tevens de opmaat naar de aanbevelingen.

6.2 Doeltreffendheid

Conclusie over doelen van de Wet BAG

Hoewel de BAG pas sinds 2011 volledig operationeel is, worden de doelen al voor een behoorlijk deel gerealiseerd:

1. het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen is vrijwel volledig gerealiseerd, maar kan voor de gebouwgegevens efficiënter;
2. de registratie van de adressen is kwalitatief hoogwaardig, maar de nauwkeurigheid en actualiteit van gebouwgegevens kan beter;
3. er is een vrijwel uniforme afbakening en benoeming van gebouwen;
4. het verplichte gebruik van de authentieke gegevens binnen de adressen- en gebouwenregistraties door bestuursorganen is deels gerealiseerd;
5. terugmelding vindt nog niet op grote schaal en niet overal gestructureerd plaats;
6. de BAG wordt in toenemende mate door burgers en private organisaties gebruikt.

De kwalificatie 'voor een behoorlijk deel' is dus gebaseerd op een gewogen oordeel van doelen die meer of minder bereikt worden. Vooral voor de doelen kwaliteit, gebruik en terugmelding is er ruimte voor verbetering. Gezien de fase waarin de BAG zich bevindt is dit verklaarbaar, maar het betekent wel dat er ook de komende

jaren aandacht nodig blijft voor het stimuleren van de kwaliteit en het (verplichte) gebruik. Overigens is de doelbereiking voor de adresgegevens in de BAG over het algemeen al beter dan voor de bouwgegevens.

Conclusie over de effecten

Het beoogde directe effect van de BAG is een efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen. Dat is nog niet gerealiseerd omdat het stroomlijnen van IT-systemen en processen binnen de bestuursorganen een kwestie van lange adem is. Wel zijn er kansen voor de toekomst. Dit geldt ook voor de beoogde indirecte effecten, te weten:

- fraudebestrijding;
- administratieve lastenverlichting;
- betere taakuitoefening en dienstverlening door de overheid; en
- ruimere benutting van overheidsgegevens door private gebruikers.

De beperkte realisatie van de effecten heeft ook te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt. De BAG is pas sinds medio 2011 volledig gevuld en er wordt nog steeds gewerkt aan kwaliteitsverbetering, aan instrumenten voor een betere ontsluiting van de gegevens en aan de koppelingen met andere registraties. Er zijn inmiddels interessante praktijkvoorbeelden en verder zijn er vele plannen en ambities voor de toekomst. Gezien de verwachte positieve baten verdient het aanbeveling het gebruik van de BAG, vooral in de combinatie met gegevens vanuit andere registraties, verder te stimuleren.

6.3

Doelmatigheid

De Wet BAG kan in de toekomst doelmatiger worden omdat:

- de doelen weliswaar in behoorlijke mate bereikt zijn;
- maar de beoogde effecten (efficiëntere taakvervulling, fraudebestrijding, lastenverlichting, kwalitatieve baten en benutting door private gebruikers) pas ten dele zijn gerealiseerd;
- de baten en kosten volgens een globale kwalitatieve inschatting nu ongeveer even hoog zijn, maar de baten in de toekomst kunnen toenemen;
- en er in de uitvoeringsprocessen verbetermogelijkheden zijn.

De beperkte realisatie van de beoogde effecten en baten en de verbetermogelijkheden hebben te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt zoals eerder opgemerkt in 6.2. Bij dit oordeel nemen we ook de succes- en faalfactoren van de Wet BAG in de praktijk, in overweging. De conclusies over de succes- en faalfactoren leest u in de volgende paragraaf.

6.4

Kritische succes- en faalfactoren

Conclusie over het beleidskader

De uitwerking van de Wet BAG is eenduidig, maar in een aantal gevallen zijn er verschillende interpretaties van de begrippen en definities in de BAG mogelijk. De afstemming met gerelateerde registraties, is volgens de bronhouders op verschillende aspecten onvoldoende doelmatig. Er zijn nog geen impactanalyses gemaakt voor de aangeleverde voorstellen voor wijzigingen. Voorstellen voor wijziging staan nog open omdat nog geen integrale afweging heeft plaatsgevonden. Ook kunnen de mogelijkheden worden verkend om te komen tot vereenvoudiging of stapsgewijze harmonisatie van regelgeving en registraties. Het huidige gebruik van de BAG voldoet tot nu toe aan de WBP. De waarschuwingplicht van de verstrekker naar gebruikers mag echter duidelijker om incidenten in de toekomst te voorkomen. De Wet voldoet grotendeels aan de 12 wettelijke eisen van een basisregistratie. Het belangrijkste aandachtspunt is tenslotte de kwaliteitsborging.

Conclusie over de organisatie en besluitvorming

Het besturingsmodel en de besturingsprocessen zijn helder uitgewerkt. De gemeenten zijn als bronhouder verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens in de BAG. De Minister van IenM is verantwoordelijk voor de regelgeving, het toezicht en de LV BAG, die door het Kadaster wordt beheerd. Het BAG BAO is het belangrijkste bestuursorgaan van de BAG. Er is veel inzet bij de direct betrokkenen, maar er is minder aandacht en prioriteit van de ambtelijke en politieke top om het gebruik van de BAG binnen gemeenten en andere overheidsorganisaties te verbreden. Relatief veel onderwerpen blijven hangen op actie- en wensenlijsten of worden doorgeschoven. Aandachtspunten zijn ook:

- de gefragmenteerde ondersteuningsstructuur;
- de aansluiting op het bredere stelsel;
- en de beperkte bestuurlijke doorzettingsmacht van het BAG BAO.

Conclusie over de omgeving

De afstemming met doelgroepen is voldoende vormgegeven maar het is onduidelijk of alle relevante bestuursorganen in het land bij het BAGBAO en op de BAG zijn aangesloten. Wel zijn alle gemeenten aangesloten. Private gebruikers maken meer en meer gebruik van de BAG (Statisfact onderzoek, 2013). Er wordt echter nog niet sterk ingespeeld op klantwensen en op klanttevredenheid en er blijven nog veel wensen liggen. Dit komt doordat de prioriteiten liggen bij het verbeteren van de onderhoudbaarheid van de LV BAG en het oplossen van acute vraagstukken zoals verzorgingscomplexen en studentencomplexen.

De verschillende publieke en private doelgroepen zijn behoorlijk tevreden over de BAG. Maar over de bestaande terugmeldvoorziening zijn doelgroepen ontevreden. Mede door het gebrek aan een goede digitale terugmeldvoorziening zijn er nog niet veel terugmeldingen op foutieve gegevens in de BAG, ondanks de wettelijke verplichting hiertoe voor bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak. Voor een betere taakvervulling met behulp van de BAG is het nodig dat de BAG beter in de werkprocessen van alle bestuursorganen wordt geïntegreerd.

Conclusie over het instrumentarium

Het instrumentarium van de BAG is uitgewerkt in onder andere de Catalogus, het Objectenhandboek en het Processenhandboek. Dit is een uitgebreid en degelijk instrumentarium. Verder fungeert de BAG als spil in het stelsel van basisregistraties. Geen instrumentarium is echter statisch: wensen en ontwikkelingen moeten periodiek worden afgewogen. Het instrumentarium moet worden beheerd en onderhouden. Door zowel bronhouders als afnemers zijn inmiddels wensen voor aanpassingen naar voren gebracht, maar die zijn nog niet voorzien van impact- en kosten-batenanalyses om tot een weloverwogen besluit te komen. Verder is er discussie binnen het veld, vooral voor de gebouwenregistratie, over welke objecttypen en attribuutsoorten in de BAG moeten worden opgenomen. Deze discussie moet ook op stelselniveau gevoerd worden, te starten in het BAG BAO.

Conclusie over het risicomanagement en kwaliteitsborging

In het Meerjarenplan BAG 2013-2017 zijn de belangrijkste te beheersen risico's geprioriteerd. Bij de implementatie van beheersmaatregelen zijn nog geen grote slagen gemaakt in het stimuleren van terugmeldingen, het realiseren van de stelselvoorzieningen of het aanpassen van de productencatalogus. Risicomanagement wordt hiermee nog onvoldoende toegepast omdat de geconstateerde risico's nog niet worden opgevolgd door gerichte

beheersmaatregelen. Op dit moment is vooral kwaliteitsborging versnipperd en vertoont ze lacunes.

Conclusie over het personele aspect

De geïnterviewde direct betrokkenen, waaronder de BAG-beheerders, zijn over het algemeen deskundig en gemotiveerd. De beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de BAG-processen binnen de gemeente is kwetsbaar. Dit betreft een aantal aspecten:

- capaciteit in de binnengemeentelijke keten;
- capaciteit om technische koppelingen te realiseren en
- capaciteit om de binnengemeentelijke processen te stroomlijnen en het gebruik van de gegevens te verbreden.

Hierdoor komen vooral verdere procesverbeteringen in het gedrang. *Commitment* van de ambtelijke leiding en B&W is hierbij belangrijk. Dit geldt ook voor het gebruik van de BAG in de werkprocessen van de afnemende bestuursorganen.

Conclusie over de ICT

De ICT rond de BAG bestaat uit de volgende componenten: de LV BAG bij het Kadaster, de decentrale BAG-registraties bij de gemeenten en de koppelvlakken met andere basisregistraties zoals WOZ en GBA. De gehele ICT is operationeel en alle gemeenten beschikken over operationele BAG-applicaties. Er loopt op dit moment een verbeterproject bij het Kadaster om het beheer en onderhoud van de LV BAG te verbeteren. Als gevolg van deze inspanning waren er in 2013 weinig mogelijkheden om gebruikerswensen voor de LV BAG te realiseren.

Daarnaast is het integreren van de BAG met de overige informatievoorziening binnen de gemeenten een groot knelpunt. Enerzijds komt dit doordat verschillende IT-leveranciers werken met andere StUF-standaarden. Anderzijds ligt dit aan de lage prioriteit binnen de gemeenten om de systemen inclusief de koppelvlakken, te implementeren en de processen op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen mogelijke kostenvoordelen nog niet worden gerealiseerd.

Conclusie over de financiën

De initiële investeringen om de BAG te realiseren waren ongeveer € 48 miljoen voor het Rijk en € 84 miljoen voor de gemeenten. De structurele beheerkosten zijn per jaar ongeveer € 4 miljoen voor het Rijk en € 50 miljoen voor de gemeenten. Hier tegenover staan besparingen. Deze zijn alleen kwalitatief en met een grote onzekerheidsmarge in te schatten. Per saldo liggen de baten van gemeenten ongeveer op het niveau van de structurele kosten van bronhouders. Daarnaast zijn er financiële baten uit belastingheffing en beperking van oneigenlijk gebruik van subsidies en regelingen. Tevens zijn er kwalitatieve baten bij de publieke taakuitoefening en is er waardecreatie door private afnemers. De mogelijkheden daartoe zijn nog niet uitgeput.

Er is geen nauwkeurig en meerjarig overzicht van de kosten van de uitvoering, de baten en van de structurele besparingen als gevolg van de Wet BAG bij bronhouders en afnemers. Het betreft schattingen omdat de kosten verweven zijn met andere kosten binnen de organisaties. Hierdoor hebben IenM, de bronhouders en het BAG BAO ook weinig informatie om te sturen op deze kosten en besparingen.

Conclusie over het systeem van monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing

Het functioneren van de BAG wordt op een aantal manieren gemonitord: via binnengemeentelijke controles, externe inspecties bij bronhouders,

kwaliteitsanalyses, specifieke onderzoeken en periodieke evaluaties. Deze middelen dragen bij aan de verbetering van de kwaliteit van de BAG maar er kunnen verbeterlagen worden gemaakt. Vooral de inspecties lijken hun doel voorbij te schieten. Voor de huidige inspecties geldt:

- ze zijn onvoldoende gericht op ondersteuning en verbetering van de BAG in de gemeente;
- ze worden door gemeenten nauwelijks gehaald;
- richten zich niet direct op het verbeteren van de feitelijke registratie van die attributen die gebruikers het meest belangrijk vinden.

Daarmee dragen de inspecties onvoldoende bij aan de verbetering van de kwaliteit van de BAG. Bovendien is de interventieladder voor bronhouders die niet slagen bij inspecties, beperkt in de praktijk. Ook de landelijke kwaliteitsanalyses door het Kadaster en de terugmeldingen geven maar beperkt inzicht in de kwaliteit van de BAG. Het huidige systeem van monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing vormt in de praktijk nog geen samenhangend en toereikend toezicht zoals dat momenteel breder bij de overheid wordt ontwikkeld en toegepast.

6.5 Aanbevelingen

Doordat de evaluatie zich richtte op succes- en faalfactoren, is te zien dat IenM in overleg met BAG BAO verschillende maatregelen kan kiezen om de uitvoering van de Wet BAG te verbeteren. Deze zijn te prioriteren op hun bijdrage aan het bereiken van de beoogde doelen en effecten. Maatregelen kunnen zijn:

- **Het verbeteren van de kwaliteit van de BAG-registratie** door onder meer het moderniseren van de mix van instrumenten ten behoeve van monitoring, toezicht en handhaving en door het ontwikkelen van een efficiënte terugmelding.
- **Het bevorderen van het gebruik** door de BAG sterker te richten op de wensen van afnemers en door bestuursorganen aan te spreken op hun gebruik.
- **Het sturen op het realiseren van de beoogde baten** via een meersporenbeleid, zoals het bevorderen van de efficiëntie door stapsgewijs, en in het kader van Stelsel van basisregistraties, de BAG te harmoniseren met de andere basisregistraties en de bijbehorende wet- en regelgeving.
- **Het versterken van de organisatie en besluitvorming** door bijvoorbeeld synergie (samenwerking) te zoeken met andere registraties.

Kortom: ontwikkel het huidige beleid en beheer van de BAG zodanig dat het gebruik van de BAG door de afnemers nog meer centraal komt te staan, waarbij de BAG niet geïsoleerd wordt beschouwd maar als onderdeel van het stelsel van basisregistraties.

Toelichting bij de aanbevelingen

Het verbeteren van de kwaliteit van de BAG-registratie:

1. *Herijk de huidige inspectieaanpak en het bijbehorende instrumentarium: meer risicogericht, proportioneel, selectief.*

Het percentage gemeenten dat slaagt is laag, inspecties worden uitgesteld, er is geen aandacht voor de feitelijke kwaliteit van de BAG en er wordt afgeweken van vergelijkbare inspecties zoals bij GBA en WOZ. De inspecties sluiten onvoldoende aan bij de kaderstellende visie op toezicht: ze zijn niet risicogericht (selectief), differentiëren niet naar zwaarte van tekortkomingen (proportioneel) en dragen onvoldoende bij aan te realiseren verbeterpunten (slagvaardig). Alles telt nu even

zwaar bij inspecties, de norm van 98% is nauwelijks haalbaar en er is nog geen gedifferentieerde interventieladder.

Het is beter om dit te specificeren naar wat echt belangrijk is (bijvoorbeeld: de 4-dagentermijn alleen voor status ingebruikname, ruimere marges voor bouwjaren, etc.). Vervolgens kunnen BAG BAO en de Minister sturen op normen voor acceptabele handhaving en daarop een gedifferentieerde, proportionele interventieladder inrichten. Het ongewijzigd afronden van de huidige inspectiecyclus is in onze ogen niet erg doeltreffend en doelmatig. Zoek bij de herijking van het toezicht aansluiting bij kennis en kunde die op dit gebied al aanwezig is binnen IenM, bij gemeenten (bronhouders) en bij de andere departementen.

2. Versterk de terugmeldingen, zowel via technische hulpmiddelen als ook via het aanspreken bestuursorganen op hun verantwoordelijkheid.

Het aantal terugmeldingen door bestuursorganen is nog beperkt, mede door het ontbreken van een mogelijkheid voor bulk-terugmelding. Echter techniek is niet alles: organisaties moeten ook willen terugmelden. Daarom moet IenM investeren in voorlichting en organisaties aanspreken op het belang om terugmelden op te nemen in hun interne processen en systemen. Dit geldt overigens voor alle basisregistraties, zodat stelselbreed steun kan worden gezocht. De keerzijde van extra terugmeldingen is de extra capaciteit bij gemeenten die nodig is om die te verwerken. Bulk-terugmelding mag er daarom niet toe leiden dat gemeenten de systeemtechnische uitval van een andere bronhouder moeten gaan oplossen.

Het bevorderen van het gebruik:

3. Inventariseer en prioriteer de manifeste en latente belemmeringen en wensen bij afnemers die het gebruik van de BAG kunnen vergroten (vraaggericht).

Er zijn inmiddels al veel wensen van afnemers bekend, maar er is nog geen duidelijke visie en strategie van het BAG BAO over welke maatregelen het gebruik het meest zullen vergroten. Dit kan gaan om niet alleen om een inhoudelijke aanpassing van de BAG, maar ook om het wegnemen van belemmeringen die het gebruik van de bestaande inhoud in de weg staan. Vervolgens is een goede afweging tussen kosten en baten nodig in het licht van het beperkte budget en de impact van maatregelen op de beheerskosten.

Overigens gaat het daarbij niet geïsoleerd om de BAG, maar vooral ook om de koppelmogelijkheden met andere registraties. Dus niet alle gebruikerswensen hoeven in de BAG. Zo heeft de WOZ een ander doel en dus behoefte aan aanvullende gebouwgegevens bovenop de BAG. En als er slechts een enkele afnemer voor een gegeven is, dan past dat niet in een basisregistratie voor meervoudig gebruik

4. Spreek bestuursorganen (afnemers) aan op het naleven en dus uitvoeren van de Wet BAG en draag goede voorbeelden uit.

Doordat bijvoorbeeld de Belastingdienst nog maar beperkt gebruik maakt van de BAG kan dat door anderen gezien worden als excuus om het ook niet te doen. Tegelijkertijd kan het uitdragen en breder ondersteunen van succesvolle *business cases* een impuls aan het gebruik geven, zowel voor gemeenten als andere bestuurorganen. Dit vraagt om een toereikende ondersteuningsstructuur, monitoren en aanspreken op meerdere bestuursniveaus.

Het sturen op het realiseren van de beoogde baten:

5. *Stuur expliciet op het realiseren van de business case. Dit vraagt om een aanpak op meerdere sporen:*

De Memorie van Toelichting legt sterk de nadruk op het eigen belang van bestuursorganen om efficiëntie- en gebruiksvoordelen te bereiken. Dit gebeurt echter niet vanzelf. Vaak zijn eerst bewustwording van de mogelijkheden en investeringen nodig. Denk aan:

- Het stimuleren en ondersteunen van gemeenten bij het stroomlijnen van hun interne systemen en processen via onder andere kennisoverdracht, goodpractices, maar ook via betere standaarden en afspraken met softwareleveranciers.
- Waar mogelijk het vereenvoudigen van BAG-processen en (stapsgewijs) harmoniseren van definities die de beheerkosten kunnen verminderen. De gemeenten hebben hier diverse voorstellen voor gedaan. Ook hiervoor zullen impactanalyses gemaakt moeten worden.
- Bovendien verdient het aanbeveling om in de toekomst bij nieuwe wet- en regelgeving (of op momenten van wijzigingen daarvan) zoveel mogelijk aan te sluiten op de bestaande definities en attributen van de BAG en andere basisregistraties. Dit heeft de voorkeur boven het introduceren van nieuwe begrippen. Dit overstijgt de BAG en vraagt om tijdige stelselbrede signalering en toetsing, waarvoor IenM samen met BZK iets zal moeten organiseren.
- Het verder bevorderen van de gemeentelijke 'winstpakkers' via bijvoorbeeld voorlichting, good practices en opleidingen.
- Het verder bevorderen van 'winstpakkers' voor andere overheidsorganisaties, zoals fraudebestrijding en verbetering taakuitvoering, vooral via koppeling van gegevens met andere registraties. Ook dit gebeurt niet vanzelf.

Het versterken van de organisatie en besluitvorming:

6. *Zoek naar synergie met andere basisregistraties voor versterking van de besluitvormings- en ondersteuningsstructuur:*

Zowel afnemers als bronhouders hebben te maken met verschillende basisregistraties. En ook bij de keuzes ten aanzien van de nadere ontwikkeling van de BAG spelen stelselbrede afwegingen, zoals harmonisatievraagstukken en stelselvoorzieningen. Toch is de BAG nog grotendeels *stand alone* georganiseerd. Tegelijkertijd is de ondersteuningstructuur van de BAG sinds de opheffing van de projectorganisatie beperkt en bovendien versnipperd over Kadaster, inspecties en ad hoc onderzoeken. Zowel de voorbereiding van besluiten van het BAG BAO (via kwaliteitsanalyses en impactanalyses op wijzigingsverzoeken) als de follow-up van besluiten (ondersteunen van de implementatie, uitvoeren van de interventieladder) is nu kwetsbaar. Via bundeling van capaciteit en expertise is meer capaciteit voor analyse en doorzettingskracht te organiseren.

7 Bijlagen

7.1 Werkwijze

Vooronderzoek

Het vooronderzoek bestond uit:

- het houden van intakegesprekken met de relevante betrokkenen bij de Wet BAG;
- het raadplegen van de Begeleidingscommissie en de Klankbordgroep;
- het bestuderen van relevante documenten;
- en het opstellen van een plan van aanpak (pva³⁸).

Een referentiekader is ontwikkeld en is opgenomen in de bijlage. Het pva is besproken in de Begeleidingscommissie en de Klankbordgroep. Dit pva is ondertekend door opdrachtgever en opdrachtnemer.

Veldwerk

Het veldwerk bestond uit een documentenstudie en het houden van ongeveer 25 interviews door het evaluatieteam. De geïnterviewde organisaties staan in een andere bijlage. Van de interviews werden vertrouwelijke verslagen gemaakt.

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, vormen de vragen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid het toetsende deel van het onderzoek. Hieronder valt het realiseren van de beleidsdoelen en het voldoen aan de wettelijke eisen. Deze eisen staan in het referentiekader. De inschatting van de daarmee behaalde (maatschappelijke) effecten zal, op basis van de ervaringen in het vooronderzoek, meer het karakter hebben van een globale inschatting op basis van beschikbare indicaties en meningen van betrokkenen. Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor de beoordeling van de kosten en de baten in vergelijking tot de situatie dat er geen Wet BAG zou zijn ingevoerd.

Evaluatie

De evaluatiefase omvat het houden van een klantevaluatie met (de contactpersoon van) de opdrachtgever en het houden van een teamevaluatie met het onderzoeksteam.

³⁸ Zie: <http://bag.vrom.nl/basisregistraties-van-het-Ministerie-van-infrastructuur-en-milieu/basisregistraties-adressen-en-0>

7.2 Geïnterviewde organisaties

Gemeenten:

- Amstelveen
- Dalfsen
- Ede
- Maastricht
- Naarden Bussum
- Rotterdam
- Rucphen
- Utrecht

Gemeentelijke samenwerkingsverbanden:

- Gemeensch. Belastingkantoor Lococensus Tricijn (GBLT)
- Samenwerkingsverband Vastgoedheffing en Waardebepaling (SVHW)

Gemeente-koepels:

- VNG
- KING

Afnemers (stelselpartners):

- Agentschap BPR (GBA)
- Waarderingskamer (WOZ)
- Kamers van Koophandel (NHR)
- Kadaster (BRK)
- Ministerie IenM (WABO)
- Ministerie BZK (Programma Stelsel Basisregistraties)

Afnemers (landelijke overheid):

- CBS
- Belastingdienst
- Brandweer (regio Amsterdam Amstelland)
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

Afnemers (regionaal):

- InterProvinciaal Overreg (IPO)

Coördinatie, bestuur, beleid, beheer:

- Ministerie IenM (programma GEO)
- Ministerie BZK (Stelselverantwoordelijke)
- ICTU, project STOUT (Stelsel oplossingen en uitvoeringstraject)
- Kadaster (secretariaat BAG BAO)
- Kadaster (beheerder LV BAG)
- BAG BAO (voorzitter)
- Agendaoverleg BAG BAO (voorzitter)

Inspectie:

- Inspecteurs BAG van diverse inspectieinstellingen

7.3

Documenten

Berenschot: 'Evaluatie Handelsregisterwet 2007', 2012.

Bureau Zenc: 'Teveel gevraagd? Minder indieningsvereisten, meer service', Drukkerij Excelsior, Den Haag, 2010.

Bureau Zenc: 'eindrapport Terugmelden, waarom niet?', 2013.

Berenschot: 'Rapport quick-scan IT-auditlast', 25-9-2013, 2013.

BZK: 'Lessen uit de koppeling BAG-GBA in de keten', 2012.

BZK: 'i-NUPdate 01', 2013.

Daerom!: 'Van kost naar baat', 2010.

Dutch Delta BAG Solutions: 'Evaluatie BAG', 2013.

EGEM: 'BAG GBA Koppelvlakbeschrijving', versie 1.2, 2009

Ecorys-NEI: 'Kosten-batenanalyse BGR en BRA', 2004.

Gateway Review Team: 'Gateway review 4 – Gereedheid voor dienstverlening', 2009.

GeoTax: 'Onderzoek Implementatie BAG, de basis voor registreren', 2009.

Grashoff, W. en Arts, C. (In opdracht van Min I&M): 'Overzicht Accounts en belangrijke ontwikkelingen bij afsluiten BAG', 2013.

Het expertisecentrum: 'Eindrapport Audit BAG Deelproject ICT, ontwerpfasen', 2006.

Het expertisecentrum: 'Eindrapportage Audit BAG deelproject LVBAG', 2007.

Het expertisecentrum: 'Eindrapport Audit BAG Verstrekkingen', 2008.

Het expertisecentrum: 'Eindrapport Audit deelsysteem ICT BAG', 2008.

iBestuur: 'Stelselbeheersing heeft tijd nodig', 2013.

iBestuur: 'Nooit meer hopen op kabouters', 2013.

iBestuur: 'Co-creatie gemeente en PinkRocade moet standaard opleveren', 2013.

IenM: 'Memorie van toelichting wet BAG', 2006.

IenM: 'Goedgekeurde begroting september 2006' (+ meerjarenreeks 2004), 2006.

IenM: 'Catalogus basisregistraties adressen en gebouwen', 2009.

IenM: 'Handboek Besturing BAG', 2009.

IenM: 'Handboek Toezicht en Uitvoering BAG', 2009.

IenM: 'Objectenhandboek basisregistraties adressen en gebouwen', 2009.

IenM: 'Handleiding aansluiting voor afnemers BAG', 2009.

IenM: 'Nota Afhandeling aanbevelingen Gateway', 2009.

IenM: 'Evaluatierapport pilottraject Landelijke Voorziening BAG, onderdeel Showcase BAG extract en BAG Web', 2009.

IenM: 'Auditprotocol voor uitvoering audit Wet basisregistraties adressen en gebouwen', 2010.

IenM: 'Winstpakken met de BAG', 2010.

IenM: De Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen, 2011.

IenM: Het Besluit Basisregistraties Adressen en Gebouwen, 2011.

IenM: De Regeling Basisregistraties Adressen en Gebouwen, 2011.

IenM: 'Overdrachtsdocument project iBAG', 2012.
IenM: 'Diverse mails over eindafrekening BAG', 2013.
IenM: 'Regeling periodieke controle BAG, nr. IENM/BSK-2011/143692t', 2013.
IenM: 'Mail mbt inspectieladder BAG', 2013.

Jong de, F: 'I-Spiegel maakt investeringen in e-overheid tastbaar', Onelevel, 2013.

Jonker, E, en Linde van der, X (in opdracht van Programmaraad Stelsel van Basisregistraties): 'Impactanalyse Financiering stelsel van basisregistraties', 2012.

Kadaster: 'Producten- en Dienstencatalogus BAG, verstrekkingen', 2011.
Kadaster: 'rapport BAG 2.0' (aanbiedingsnotitie aan BAGBAO + rapport BAG2.0), 2011.
Kadaster: 'Overzicht geïnventariseerde wensen BAG 2.0, 2011.
Kadaster: 'Issuelijst nav sessie kwaliteit afnemers BAG'24-10-2011, 2011.
Kadaster: 'BAG exploitatiewerkzaamheden 2012', 2012.
Kadaster: Notitie '8 StUF 3, Doorleveren van gebeurtenissen', 10 mei 2012.
Kadaster: Notitie '14 StUF 3, Samengestelde berichten met gebeurteniscodes doorleveren', 13 september 2012.
Kadaster: 'BAG wijzigingsverzoeken', 31-5-2012.
Kadaster: 'BAG wijzigingsverzoeken', 9-9-2013.
Kadaster: 'BAG Beheer – Kwartaalrapportage' (3^e kwartaal), 2012.
Kadaster: 'Jaarplan BAG LV 2013', 2012.
Kadaster: 'Koppelvlakbeschrijving 1.2.1. BAG LV', 2012.
Kadaster: 'Maandelijkse voortgangsrapportage BAG maand oktober', 2012.
Kadaster: 'Meerjarenplan BAG 2013-2017', 2012.
Kadaster: 'Processenhandboek BAG, versie 2012.
Kadaster: 'Rapportage Enquête BAG' (interne notitie), 13-04-2012.
Kadaster: 'Controles_Foutmeldingen_BAGLVP_2012_1(1), 2012.
Kadaster: 'Analyse mutatiegedrag gemeenten', 2013.
Kadaster: 'Mutatie controle maandelijkse productie, 2013.
Kadaster: 'Diensten Niveau Overeenkomst Landelijke Voorziening BAG', 2013.
Kadaster: 'Beheer LV BAG Kwartaalrapportage kwartaal 1 2013', 2013.
Kadaster: 'BAG Nieuwsbrief Juli 2013', 2013.
Kadaster: 'Beheer Basisregistraties – Kwartaalrapportage BAG, 2^e kwartaal 2013', 2013.
Kadaster: 'Jaarrapportage BAG BAO 2012', 2013.
Kadaster: 'Kwartaalrapportage beheer BAG LV', 2013.
Kadaster: 'Oplegnotitie Zorgcomplexen en het objectenhandboek BAG', 2013.
Kadaster: 'Nieuwsbrief BAG Maart 2013', 2013
Kadaster: Diverse mails over BAG 2.0 en sTUF 3, 2013.
Kadaster: 'Bronhouders en afnemers', 2013.
Kadaster: 'Scoreoverzicht BAG-inspecties 2012-2014, 2013
Kadaster: 'Gebruikerservaringen BAG: technische koppelingen', versie 1.0, november 2013.

G4 (Kavelaars, Gemeente Amsterdam): 'Input voor de evaluatie van de BAG', 2013.

Kences, Kenniscentrum Studentenhuisvesting: (Memo) 'Studentenhuisvesting in de BAG', 2013.

KING: 'Invoering basisregistraties: problemen bij het invoeren van basisregistraties binnen gemeenten als gevolg van de BAG', 2011.

- KING: 'Kosten-batenwebtool voor investeringen in e-dienstverlening', 2011.
KING 'Impactanalyse BAG-WOZ' (versie 1.0), 2012.
KING: 'Operatie NUP 'Impactanalyse Binnen-gemeentelijk Gebruik – Keten BAG-GBA-WOZ-WABO'', 2012.
KING: 'Factsheet ICT BAG WOZ Versie december 2012', 2012.
KING: 'Berichtencatalogus bg0310-BAG, 2012
KING: 'Factsheet iSpiegel'
KING: '20130409_Handreiking_Gegevensmanagement Gemeenten, 2013.
- KPMG: 'Onderzoek voortgang BAG Eindrapportage', 2008.
- LRQA: 'Inspectierapportage Wet basisregistraties adressen en gebouwen', 2012.
- Nap, C (AG): 'Alternatieve insteek voor gemeenten, Beter samenwerken dankzij geo-informatie', 2013.
- Oogen van, J.H. (in opdracht van Ravi Overlegorgaan voor vastgoedinformatie): 'Gebouwen in Woord en Beeld', 2000.
- PBLQ (HEC), 'Uitbreiding van gegevens in het Stelsel van Basisregistraties?', 2013
- PriceWaterhouseCoopers: 'Effecten van het aansluiten op het stelsel voor de individuele afnemer', 2010.
- 'Proces Kleine Verbouwing Object (KVO)', 2012.
- Rapportage project SGO3: 'Versnelde effectieve inzet van basisregistraties', 2013.
- Ravi/VNG: 'Van kraamkamer tot sloophamer', 2001.
- Raad voor de Acreditatie: 'Basisregistratie Adressen en Gebouwen', 2012
- Rekenkamer Amsterdam: 'Eindrapportage Binnengemeentelijk gebruik van de BAG', 2013.
- Rietdijk: 'Notitie 'Niet meer uitvragen van authentieke gegevens uit basisregistraties'', 2012.
- SIG: 'Application Portfolio Analysis: Kadaster A-Diensten', 2012
- SIRA-consulting: 'Niet meer naar de bekende weg vragen', Nieuwegein, 2012.
- Statisfact: 'Afnemersonderzoek BAG, Samenvatting, Enquête, Interviews', 2013.
- TwynstraGudde: 'BGR: 'n gemeentelijk perspectief'', Amersfoort, 2004.
- Waarderingskamer: 'Notitie Koppelvlak BAG', 2011.
- Websites:
www.kinggemeenten.nl
www.gemmasoftwarecatalogus.nl
www.kadaster.nl/bag
<http://bag.vrom.nl>

<http://wetten.overheid.nl>

Agendaoverleg en BAG BAO

Aanbiedingsnotitie aan Agendaoverleg d.d. 15-9-2011 BAG 2.0, 2011.
Aanbiedingsnotitie Agendaoverleg t.b.v. releases 2011 en StUF 3.0.
Overzicht Geïntariseerde wensen BAG 2.0., 2011
Besluit gevraagd over BAG 2.0 aan het Agendaoverleg van 24 november 2011.
Aanbiedingsnotitie BAG 2.0 voor het Agendaoverleg van 24 november 2011.
Concept verslag BAG-BAO 8-12-2011.
Notitie KvK inzake Aanlevering BAG-gebeurtenissen via Digilevering.
Agendaoverleg BAG BAO: 'Impact-inventarisatie gebeurtenissen in BAG', 23 april 2012.
Aanbiedingsnotitie t.b.v. Agendaoverleg mbt StUF3 d.d. 10 mei 2012.
Verslag Agendaoverleg BAG BAO 21 juni 2012.
Verslag BAG BAO 10 mei 2012.
Verslag Agendaoverleg 22-11-2012.
Samenvatting verslag BAG BAO d.d. 6-12-2012.

Aanbiedingsnotitie Agendaoverleg 14 StUF 3 en Gemeentecode.
Notitie Agendaoverleg BAG BAO StUF 3.
Aanbiedingsnotitie mededelingen uit Agendaoverleg.
Aanbiedingsnotitie Jaarplan 2013.
Jaarplan 2013.
Notitie Bijlage Jaarplan 2013.

Openstaande wijzigingsverzoeken
Conceptverslag BAG BAO d.d. 6-6-2013.
Samenvatting verslag BAG BAO d.d. 6-6-2013.
Samenvatting verslag BAG BAO d.d. 7-3-2013.
Verslag Agendaoverleg 16-5-2013.
Verslag Agendaoverleg 7-2-2013.
Mutatie controle maandelijks productie.
Verslag Agendaoverleg 16-5-2013.
Verslag Agendaoverleg 7-2-2013.
Samenvatting verslag BAG BAO d.d. 6-6-2013.
Samenvatting verslag BAG BAO d.d. 7-3-2013.
Evaluatie en communicatie Zorgcomplexen BAG, 2013

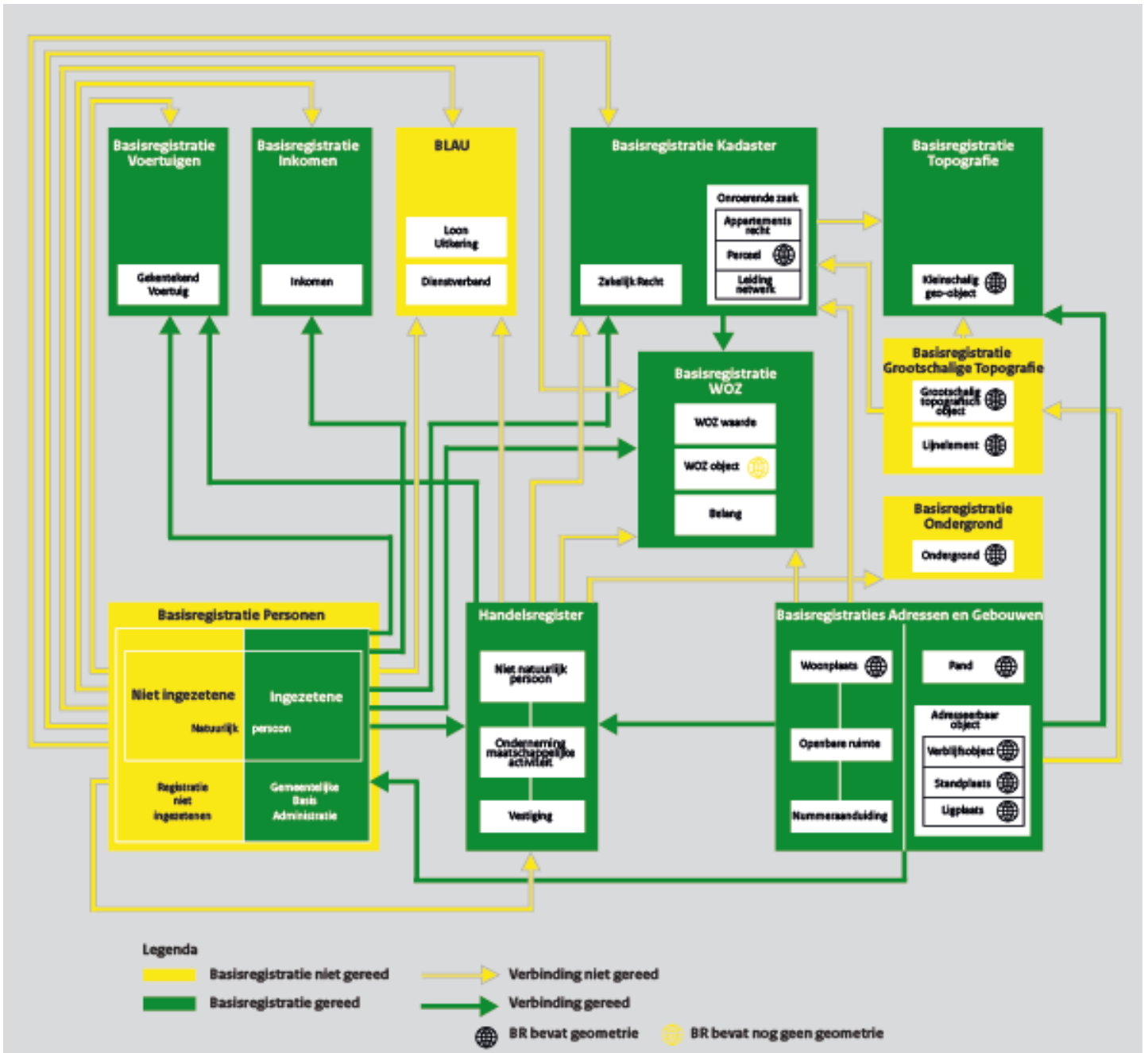
7.4 Referentiekader

<i>Kritische Succesfactoren</i>	<i>Beheersmaatregelen</i>
A 1. Doelen (output)	<ol style="list-style-type: none"> 1. eenmalig inwinnen en vastleggen gegevens van adressen en gebouwen; 2. kwalitatief hoogwaardige registratie met een landelijke uniforme afbakening van gebouwen en adressen; 3. meervoudig verplicht gebruik met een terugmeldingsplicht (voor authentieke gegevens) door bestuursorganen bij uitoefening van publiekrechtelijke taken waar dergelijke gegevens een rol spelen 4. mogelijkheden van gebruik door burgers en private organisaties
A 2. Effecten (outcome)	<ol style="list-style-type: none"> 1. meer effectieve en efficiënte taakvervulling door bestuursorganen; 2. betere dienstverlening door de overheid; 3. bevorderen benutting overheidsgegevens door private gebruikers (open data- beleid); 4. overige effecten (zie de MKBA uit 2004).
B 1. Beleidskader	<ol style="list-style-type: none"> 1. eenduidige wet- en regelgeving voor de BAG, die afgestemd is op andere wetten in de keten; eenduidig zowel voor afnemers (afstemming qua definities) als voor bronhouders (eenduidig beheer). Ook moet dit passen in de context van overige wet- en regelgeving zoals bijv. het Bouwbesluit; 2. De BAG moet voldoen aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). 3. voldoen aan de twaalf eisen die voor alle basisregistraties zijn geformuleerd (nb. eisen conform brief TK, 26387 nr.18, dd.3-3- 2003) : <ol style="list-style-type: none"> 1. de registratie is bij wet geregeld; 2. de afnemers hebben een terugmeldplicht; 3. de registratie wordt verplicht hergebruikt door de hele overheid; 4. er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid; 5. de realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan; 6. er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie; 7. er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en afnemers van gegevens anderzijds; 8. er zijn duidelijke procedures voor de toegankelijkheid van de registratie; 9. er is een stringent regime van kwaliteitsborging; 10. er is vastgelegd dat, en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie; 11. de positie en relatie van de registratie binnen het stelsel van registraties is duidelijk en beschreven; 12. de zeggenschap over de registratie berust bij een

	bestuursorgaan en er is een Minister verantwoordelijk voor het realiseren en functioneren van de registratie.
B 2. Organisatie en besluitvorming	<ol style="list-style-type: none"> 4. Eenduidige verdeling taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, rollen; niet alleen tussen verschillende organisaties, maar ook binnen een (gemeentelijke) organisatie (denk aan mid-office, zaakgericht werken, geïntegreerde werkprocessen, etc.) 5. Goede rol en taakvervulling van relevante partijen: IenM, Kadaster, gemeenten, VNG, bronhouders en gebruikers van andere Basisregistraties zoals WOZ (Waarderingskamer); 6. functionerende communicatie- en overlegstructuur: (agenda)overleg BAG-BAO en gebruikersoverleg, waarbij knelpunten en wensen worden verzameld, geagendeerd en tot besluiten leiden; 7. besluitvorming over strategie, tactiek en operaties.
B 3. Omgeving van de (Wet) BAG	<ol style="list-style-type: none"> 5. afstemming op wensen doelgroepen zoals gemeenten (zowel in bronhouders- als afnemersrol), Belastingdienst, CBS, KvK's, PBL, Veiligheidsregio's; (doelgroepen: semi-publieke organen); 6. afstemming op wensen overige doelgroepen: derden: private partijen, t.b.v. het open data- beleid; 7. meten en sturen op klanttevredenheid; 8. terugmelding van gegevens door overheidsgebruikers; 9. verbetering taakvervulling overheidsorganen (toezicht en handhaving, gebiedsgericht beleid).
B 4. Instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> • eenduidige, functionele en werkbare definities van vast te leggen gegevens en hantering daarvan (denk onder meer aan oppervlaktes, datum begin geldigheid gegevens, postcodes: sluiten de definities in voldoende mate aan bij de diverse gebruiksdoelen); • eenduidige en uitvoerbare werkprocessen vastgelegd in Handboeken (denk onder meer aan de haalbaarheid van wettelijk termijnen); • functionele structuur en modellering BAG; • beschikbaarheid diensten, producten en voorzieningen zoals BAG-extract, BAG-bevragingen, BAG-compact en BAG-viewer; • kwaliteitsborging registratie (betrouwbare, juiste, volledige registratie/ gegevens) bij bronhouders en BAGLV; • koppelingen met andere basisregistraties uit het stelsel zoals WOZ, NHR, BRK en GBA.
B 5. Risicomanagement en kwaliteitsborging (kwaliteit van het proces)	<ol style="list-style-type: none"> 1. inventarisatie en analyse van risico's en kwaliteitissues; 2. prioritering van risico's en kwaliteitissues; 3. het vaststellen van maatregelen voor de geprioriteerde risico's en kwaliteitissues; 4. implementatie maatregelen; 5. monitoring implementatie en effectiviteit van de beheersmaatregelen; 6. bijsturing n.a.v. monitoring;

	<ol style="list-style-type: none"> 7. rapportage over risicobeheersing en kwaliteit in managementrapportages.
B 6. Personeel	<ol style="list-style-type: none"> 1. inzicht hebben in inzet (kwalitatief en kwantitatief), zowel bij bronhouders als afnemers; 2. toereikende opleiding en training.
B 7. ICT	<ol style="list-style-type: none"> 7. beschikbaarheid landelijke voorziening; 8. beschikbaarheid decentrale voorzieningen (408 gemeenten) 9. afspraken IenM en Kadaster (SLA en rapportages); 10. afspraken Kadaster en gemeenten voor aansluiting en toelevering aan de LV (certificaten, toetsen, technische kwaliteitscontroles, etc.); 11. eenduidige eisen aan de gemeentelijke BAG-applicaties voor externe softwareleveranciers 12. koppelvlakken BAG met GBA en WOZ.
B 8. Financien	<ol style="list-style-type: none"> 1. beheersen structurele kosten van uitvoering ; 2. sturen op structurele besparingen en baten (actief monitoren en zonodig acties in gang zetten om baten te realiseren).
B 9. Draagvlak voor de (Wet)BAG	<ol style="list-style-type: none"> 1. heldere en doelgerichte communicatie; 2. gedeelde cultuur; 3. samenwerking; 4. gedeelde belangen, beelden.
B 10. Monitoring, toezicht, handhaving en bijsturing	<ol style="list-style-type: none"> 1. monitoring kritische succesfactoren (o.a. betrouwbaarheid, actualiteit); 2. overige informatieverzameling ten behoeve van aansturing BAG-processen: voortgangrapportages/ managementinformatie, onderzoeken en evaluaties; 3. kwaliteitstoezicht bij bronhouders (aansluitaudits en beheerinspecties gemeenten) en bij LV (toezichtrol FMC op Kadaster); 4. zelfregulering en ondersteuning gemeenten door KING/VNG met instrumenten (zoals iSpiegel) en advies over BAG-relevante aangelegenheden (zoals koppeling WOZ aan BAG); 5. handhaving op vanuit het toezicht geconstateerde normovertreding; 6. maatregelen bijsturing naar aanleiding van informatie over het functioneren van de wet BAG.

7.5 Schema van het stelsel van basisregistraties



7.6: Tabel met objecten en attributen van de BAG

Adressenregistratie

Objecttype:	Attributen:	Objecttype:	Attributen:	Objecttype:	Attributen:
Nummer aanduiding	Identificatiecode nummeraanduiding	Openbare ruimte	Identificatiecode openbare ruimte	Woonplaats	Woonplaatsidentificatie
	Huisnummer		Naam openbare ruimte		Woonplaatsnaam
	Indicatie geconstateerde nummeraanduiding		Indicatie geconstateerde openbare ruimte		Woonplaatsgeometrie
	Huisletter		Datum begin geldigheid gegevens openbare ruimte		Indicatie geconstateerde woonplaats
	Huisnummertoevoeging		Datum einde geldigheid gegevens openbare ruimte		Datum begin geldigheid woonplaatsgegevens
	Postcode		Aanduiding gegevens openbare ruimte in onderzoek		Datum einde geldigheid woonplaatsgegevens
	Identificatiecode bijbehorende woonplaats		Identificatiecode bijbehorende woonplaats		Aanduiding woonplaatsgegevens in onderzoek
	Datum begin geldigheid nummeraanduidinggegevens		Type openbare ruimte		Documentdatum mutatie woonplaats
	Datum einde geldigheid nummeraanduidinggegevens		Documentdatum mutatie openbare ruimte		Documentnummer mutatie woonplaats
	Aanduiding nummeraanduidinggegevens in onderzoek		Documentnummer mutatie openbare ruimte		Woonplaatsstatus
	Identificatiecode bijbehorende openbare ruimte		Status openbare ruimte		
	Type adresseerbaar object				
	Documentdatum mutatie nummeraanduiding				
	Documentnummer mutatie nummeraanduiding				
Nummeraanduidingstatus					

Gebouwenregistratie

Objecttype:	Attributen:	Objecttype:	Attributen:	Objecttype:	Attributen:	Objecttype:	Attributen:
Ligplaats	Ligplaats identificatie	Pand	Pandidentificatie	Standplaats	Standplaats identificatie	Verblijfsobject	Verblijfsobject identificatie
	Indicatie geconstateerde ligplaats		Indicatie geconstateerd pand		Indicatie geconstateerde standplaats		Indicatie geconstateerd verblijfsobject
	Ligplaatsstatus		Pandgeometrie		Standplaatsstatus		Aanduiding hoofdadres verblijfsobject
	Aanduiding hoofdadres ligplaats		Oorspronkelijk bouwjaar pand		Aanduiding hoofdadres standplaats		Aanduiding nevenadressen verblijfsobject
	Aanduiding nevenadressen ligplaats		Pandstatus		Aanduiding nevenadressen standplaats		Verblijfsobject geometrie
	Ligplaatsgeometrie		Datum begin geldigheid pandgegevens		Standplaats geometrie		Gebruiksdoel verblijfsobject
	Datum begin geldigheid ligplaatsgegevens		Datum einde geldigheid pandgegevens		Datum begin geldigheid standplaats gegevens		Oppervlakte verblijfsobject
	Datum einde geldigheid ligplaatsgegevens		Aanduiding pandgegevens in onderzoek		Datum einde geldigheid standplaats gegevens		Verblijfsobject status
	Aanduiding ligplaatsgegevens in onderzoek		Document datum mutatie pand		Aanduiding standplaats gegevens in onderzoek		Pandrelatering
	Documentnummer mutatie pand	Documentdatum mutatie standplaats	Datum begin geldigheid verblijfsobject gegevens				
		Documentnummer mutatie standplaats	Datum einde geldigheid verblijfsobject gegevens				
			Aanduiding verblijfsobject gegevens in onderzoek				
			Documentdatum mutatie verblijfsobject				
			Documentnummer mutatie verblijfsobject				