

BESTUURLIJK RAPPORT

# Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Een aaneenschakeling van processen

juni 2011

Rekenkamer Amsterdam



R a



Deel 1: Bestuurlijk rapport

# Basisregistraties Adressen en Gebouwen

*Een aaneenschakeling van processen*

juni 2011

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Carlos Neves Cordeiro RA (projectleider),  
drs. Arjan Kok RA

Dit rapport bestaat uit 2 delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). Het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

## Samenvatting

Voor de uitvoering van publieke taken zijn betrouwbare gegevens nodig. Van rijkswege is besloten dat overheden gegevens moeten gaan vastleggen in basisregistraties rond 12 thema's, waaronder inkomen, voertuigen, personen en adressen en gebouwen. Deze basisregistraties hebben tot doel dat overheden eenmalig gegevens vastleggen en niet (meer) naar de bekende weg vragen bij burgers en bedrijven, klantgericht werken, zich niet voor de gek laten houden, weten waar ze het over hebben, hun zaken op orde hebben en niet meer geld uitgeven dan nodig is om haar doelen te bereiken. Deze basisregistraties zijn op elkaar afgestemd en gekoppeld en vormen samen een stelsel van basisregistraties.

Eén van de basisregistraties die het college van burgemeester en wethouders moet invoeren is de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). In de BAG worden gegevens van adressen en gebouwen vastgelegd die de diensten, bedrijven en stadsdelen van de gemeente Amsterdam (de gebruikers) moeten gaan gebruiken bij onder meer het afgeven van een woonvergunning, het verlenen van monumentensubsidies en rampenbestrijding. Met de BAG is het college in staat om eerder belasting te heffen en adresgerelateerde fraude en administratieve leegstand op te sporen. Daarnaast biedt de BAG het college de mogelijkheid om te beschikken over actuele en gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld coffeshops en woonboten. Dit biedt het college mogelijkheden bij het ontwikkelen van beleid en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad.

### *BAG wordt niet voor 1 juli 2011 volledig ingevoerd en gebruikt*

De rekenkamer onderzocht in hoeverre het college op schema ligt om dit voor de wettelijke datum van 1 juli 2011 te realiseren. De rekenkamer komt tot de conclusie dat het college er niet in zal slagen om de BAG voor 1 juli 2011 volledig in te voeren en te gebruiken. Hierdoor zal het college niet aan haar wettelijke verplichting voldoen en zal zij potentiële voordelen niet kunnen realiseren.

### *Ambitieniveau niet gerealiseerd*

Het college heeft bij het invoeren van (het stelsel van) basisregistraties nog maar weinig van haar ambities gerealiseerd, wat blijkt uit het feit dat de geformuleerde visie niet nader is geconcretiseerd in een programma en een uitvoeringsplan. De inspanningen van het college zijn gericht geweest op de invoering en het beheer van de BAG en niet om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren of de lasten voor de overheid te verminderen. Mogelijk komt dit doordat bij het gemeentebestuur de neiging bestaat om een politiek 'saai' onderwerp als basisregistraties minder prioriteit te geven of doordat het college in onvoldoende mate beseft welke bezuinigingsmogelijkheden basisregistraties bieden.

### *College onderschat invoer BAG*

Het college heeft de invoering van de BAG onderschat en een concreet plan ontbreekt tot op heden. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau zijn de verantwoordelijkheden

niet goed georganiseerd. Hierdoor is een gebrek aan eenheid, eenvoud, effectiviteit en efficiency ontstaan. Bovendien heeft het college nagelaten om vast stellen of zij aan alle wettelijke eisen voldoet of kan voldoen. Daarnaast heeft het college onvoldoende oog gehad voor het verplichte gebruik van de BAG inclusief het melden van kennelijke onjuiste BAG-gegevens.

#### *Gebruik BAG gaat niet van zelf*

Een groot deel van de binnengemeentelijke organisaties en stadsdelen kan nog niet duidelijk maken wat de consequenties zijn voor hun processen, gegevens en ICT en welke aanpassingen gemaakt moeten worden wanneer zij alleen BAG-gegevens moeten gaan gebruiken. In de huidige bestuurlijke situatie wordt van hen verwacht dat zij zelf actie ondernemen en middelen vrij maken om de veelal complexe aanpassingen door te voeren. Ervaringen bij drie binnengemeentelijke organisaties laten zien dat hier veel tijd en middelen mee gemoeid zijn.

#### *Terugmeldproces functioneert in onvoldoende mate*

Om de kwaliteit van de BAG-gegevens te verbeteren zijn gebruikers verplicht om onjuiste gegevens te melden bij DPG. De afhandeling van deze terugmeldingen is een blijvend punt van zorg. Dit proces functioneert zowel bij DPG, de gebruikers en bij de leveranciers in onvoldoende mate. 3 van de 10 meldingen worden niet binnen de wettelijke termijn van een half jaar uitgezocht en opgelost. Dit wordt veroorzaakt door capaciteits- en ICT-problemen, een andere prioriteitstelling en het ontbreken van prikkels om het proces goed te laten functioneren.

#### *Aanbevelingen*

Het invoeren en gebruiken van de BAG is niet los te zien van het invoeren van het stelsel van basisregistraties, te meer omdat het college de komende jaren wordt geconfronteerd met de invoering van andere basisregistraties dan de BAG en deze basisregistraties aan elkaar gekoppeld moeten worden. De rekenkamer doet daarom drie soorten aanbevelingen. Aanbevelingen die zijn gericht op invoering van basisregistraties, aanbevelingen die zijn gericht om de BAG op korte termijn volledig in te voeren en te gebruiken. En ten slotte aanbevelingen die gericht zijn op het benutten van de meerwaarde van de BAG, zoals efficiënter en klantvriendelijker werken.

Het college van B en W heeft gereageerd op het bestuurlijk rapport van de rekenkamer en geeft aan zeven van de acht aanbevelingen over te nemen. De reactie van het college van B en W is integraal in dit rapport opgenomen voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

## Leeswijzer

Voor u ligt het Bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar de aanpak van Amsterdam om de Basisregistraties Adressen en Gebouwen op tijd op orde te krijgen.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre ligt het college van burgemeester en wethouders op schema om per 1 juli 2011 te voldoen aan de wet- en regelgeving voor wat betreft Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) afkomstig van het Rijk?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het Onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het Bestuurlijk rapport wordt, na een inleiding waarin het onderwerp wordt geïntroduceerd, in hoofdstuk 2 de belangrijkste conclusies genoemd en de centrale vraag beantwoord.

In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de belemmerende factoren in de realisatie en het gebruik van de BAG. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen factoren die samenhangen met het stelsel van basisregistraties, en factoren die samenhangen met het beheer en het gebruik van de BAG. Deze analyse mondt uit in aanbevelingen om de bestaande situatie te verbeteren. Hoofdstuk 4 bevat de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de rekenkamer.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Stelsel van basisregistraties	9
1.3 Invoer van een basisregistratie	10
1.4 Amsterdam en de BAG	11
<b>2 Onderzoeksresultaten</b>	<b>13</b>
2.1 Onderzoeksvraag en aanpak	13
2.2 Hoofdconclusie	13
2.3 Conclusies invoering	13
2.4 Conclusies gebruik en terugmelden	14
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
3.1 Stelsel van basisregistraties	17
3.2 Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)	20
3.3 Aanbevelingen	24
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>27</b>
4.1 Bestuurlijke reactie	27
4.2 Nawoord rekenkamer	34



# 1 Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)

## 1.1 Inleiding

Aan het functioneren van de overheid worden hoge eisen gesteld. Zo ook aan het functioneren van de gemeente Amsterdam. Van de gemeente Amsterdam mag worden verwacht dat zij niet naar de bekende weg vraagt, klantgericht werkt, zich niet voor de gek laat houden, weet waar ze het over heeft, haar zaken op orde heeft en niet meer uitgeeft dan nodig is om haar doelen te bereiken. Voor de uitvoering van publieke taken zijn betrouwbare gegevens nodig. Gegevens die bijvoorbeeld uitsluitel geven over de identiteit van personen, de afmetingen van een perceel of over de juistheid van de schrijfwijze van een adres. Zonder deze betrouwbare gegevens kan de gemeente haar taken niet goed uitvoeren en daarmee dus niet aan de gestelde eisen en verwachtingen voldoen.

## 1.2 Stelsel van basisregistraties

Rond de eeuwwisseling heeft de rijksoverheid besloten om gegevens die nodig zijn voor het verkeer tussen burger en overheid, en de verschillende overheidsorganisaties onderling, op één plaats te gaan registreren, waar alle gebruikers terecht moeten kunnen. Klachten van burgers over het steeds maar weer inwinnen van dezelfde informatie, de administratieve overlast en de gebrekkige kwaliteit van informatie vormden hiervoor de aanleiding. Daarnaast speelden ook andere doelen een rol zoals het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en het bestrijden van fraude. Het ministerie van Binnenlandse Zaken dat namens de rijksoverheid het proces coördineert, heeft besloten om dit samenhangende stelsel te bouwen rond twaalf basisregistraties. Elke basisregistratie hoort bij een thema, bijvoorbeeld personen, voertuigen, lonen of adressen en gebouwen.

De keuze voor één registratie houdt niet in dat er ook maar één organisatie verantwoordelijk is voor de registratie van alle gegevens. Verschillende overheidsorganisaties zijn verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het stelsel. Afspraken over procedures en de inrichting van gegevensverzamelingen moeten er voor zorgen dat al die verschillende onderdelen één samenhangend geheel gaan vormen.

Ook gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in de opbouw en onderhoud van het stelsel. Het college van B en W van elke gemeente is verantwoordelijk voor meerdere basisregistraties. Dit zijn de basisregistraties voor (grootschalige) topografie (BRT en BGT), de gemeentelijke basisadministratie (GBA), basisregistratie voor de niet ingezetenen (BRI) en de basisregistraties voor adressen en gebouwen (BAG).

### 1.3 Invoer van een basisregistratie

De wettelijke verplichte invoering van basisregistraties heeft voor de gemeentelijke organisatie veel consequenties. De organisatie dient niet alleen gegevens te registreren en beschikbaar te stellen maar mag voor haar publieke taken ook geen andere gegevensverzamelingen meer gebruiken. Het invoeren, beheren en gebruiken van de basisregistraties is een complex proces waar meerdere gemeentelijke organisaties bij betrokken zijn. Het betekent een verandering in de gemeentelijke organisatie, waarbij organisatieonderdelen sterker van elkaar afhankelijk worden en wijzigingen in gegevens ook daarom nog sneller moeten worden doorgevoerd in de centrale registratie. De invoer van een basisregistratie leidt tot aanpassing van verschillende werkprocessen binnen de gemeente, de ondersteunende ICT en de wijze waarop de gemeente communiceert met burgers en bedrijven.

De toenemende onderlinge afhankelijkheid van organisatieonderdelen brengt een grotere kwetsbaarheid met zich mee. De zwakste schakel in de gehele keten bepaalt de kwaliteit van het geheel. Organiseatieonderdelen kunnen in de rol van leverancier, bronhouder of gebruiker van de informatie opereren. Vanuit die drie verschillende rollen bepalen organisatieonderdelen in wisselwerking samen de kwaliteit van de gegevens in de basisregistratie. Dus ook de gebruikers van basisregistraties zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit. Een belangrijk element hierin is dat gebruikers niet alleen verplicht zijn om in hun werkprocessen zich te baseren op basisregistraties, ze zijn ook verplicht om bij mogelijk onjuiste gegevens actie te ondernemen. Zij dienen dan hiervan onmiddellijk een (terug)melding te maken. Deze terugmelding en het uitzoeken hiervan, dat al dan niet leidt tot aanpassing van de basisregistratie, is cruciaal voor het behoud van een juiste en volledige gegevensverzameling. Als hier onvoldoende aandacht aan wordt besteed, zal de basisregistratie steeds meer onjuistheden bevatten en zal het vertrouwen in de gegevens van gebruikers als gevolg hiervan afnemen. Dit terwijl de verplichting voor het exclusieve gebruik van de gegevens uit deze basisregistratie niet verdwijnt.

Het vertrouwen in basisregistraties zal ook afnemen als de gegevens niet actueel zijn. Voor leveranciers van de gegevens betekent dit dat zij wijzigingen in de feitelijke situatie snel moeten signaleren en moeten doorgeven aan de bronhouder, zodat deze de basisregistratie actueel kan houden. Van leveranciers wordt dus een grote inspanning gevraagd, terwijl zij daar op het eerste gezicht minder belang bij hebben dan gebruikers en de bronhouder.

Samenvattend kan een gemeente dus alleen aan haar verplichtingen tot invoering van een basisregistratie voldoen als zij verschillende organisatorische veranderingen doorvoert. Het uitsluitend optimaliseren van de gegevenshuishouding volstaat niet. Zij dient ook haar primaire (werk)processen aan te passen op de nieuwe situatie. Dit is gegeven de complexiteit van het geheel een aanzienlijke en misschien ook wel vaak onderschatte opgave voor verschillende gemeenten.

## 1.4 Amsterdam en de BAG

Vanaf 1 juli 2011 is het Amsterdamse college van B en W, net als alle andere colleges in Nederland, wettelijk verplicht om er voor te zorgen dat de BAG is ingevoerd, op adequate wijze wordt beheerd en wordt gebruikt door de gemeentelijke organisaties. Het college van B en W zal dan ondermeer de BAG moeten gebruiken voor het afgeven van een woonvergunning, verlenen van een ontheffing voor geluidshinder, een kennisgeving voor incidentele festiviteiten, verlenen van subsidies onderhoud monumenten, heffen van grafrechten en het verzorgen van de rampenbestrijding.

Op zichzelf is de invoering van een basisregistratie al een aanzienlijke opgave voor een gemeente. Doordat de gemeente Amsterdam bestaat uit veel verschillende diensten, bedrijven en stadsdelen en zij in zijn algemeenheid meer wettelijke taken uitvoert dan een gemiddelde gemeente, neemt de complexiteit verder toe. De organisatorische constellatie vraagt om meer samenwerking en afstemmingen dan elders. Daarnaast is de BAG van invloed op meer wettelijke taken en zijn daardoor de gevolgen voor processen en ICT omvangrijker dan die van een doorsnee gemeente. Het risico dat de invoering van de BAG wordt onderschat is daardoor groot in de gemeente Amsterdam.

Afgezien van de wettelijke verplichting voor de gemeente om de BAG in te voeren en te gebruiken, biedt de BAG (in samenhang met andere basisregistraties) het college van B en W een groot aantal (nieuwe)kansen. Kansen om efficiënter te werken, door bijvoorbeeld het dubbel invoeren van gegevens door stadsdelen en DPG te voorkomen. Kansen om het beleid te verbeteren en dit effectiever te laten zijn doordat bijvoorbeeld exact berekend kan worden hoeveel coffeeshops zich binnen de straal van 250 meter van een school bevinden. Kansen om klantvriendelijker te werken door bekende gegevens niet meer aan burgers en bedrijven te vragen en vooraf mee te denken in de mogelijkheden van bijvoorbeeld woonaanpassingen. En kansen voor het effectiever en efficiënter handhaven door mogelijk fraude met adressen en leegstand eerder te signaleren.

Om de BAG meer te laten zijn dan het voldoen aan een wettelijke plicht, is het van belang dat het college van B en W de kansen niet onderbelicht laat.



## 2 Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk bevat een bestuurlijke samenvatting van de onderzoeksresultaten voor zover deze nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het onderzoeksrapport (deel 2) bevat de gedetailleerde onderzoeksresultaten.

### 2.1 Onderzoeksvraag en aanpak

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal

In hoeverre ligt het college van burgemeester en wethouders op schema om per 1 juli 2011 te voldoen aan de wet- en regelgeving voor wat betreft Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) afkomstig van het Rijk?

De vraag is beantwoord door na te gaan of de verdeling van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden bijdragen aan een tijdige invoering en gebruik van de BAG. Daarnaast is het wettelijk kader in kaart gebracht en onderzocht of het college van B en W heeft vastgesteld in hoeverre zij al aan de wettelijke bepalingen voldoet en welke aanvullende maatregelen eventueel zijn getroffen om daaraan te kunnen voldoen. Vanuit de gedachtegang dat de zwakste schakel de sterkte van het geheel bepaalt, is in het kader van het onderzoek aan 39 gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen gevraagd in hoeverre zij de BAG op 1 juli 2011 zullen gebruiken en mogelijk onjuiste BAG-gegevens zullen gaan terugmelden. Ook is onderzocht of een 'terugmelding' effectief wordt afgehandeld en welke ervaringen de gemeente al heeft met terugmeldingen.

### 2.2 Hoofdconclusie

Op grond van de bevindingen in het onderzoeksrapport (deel 2) komt de rekenkamer tot de conclusie dat het college van B en W er niet in zal slagen om de BAG voor 1 juli 2011 volledig in te voeren en te gebruiken.

Het invoeringsproces is te versnipperd en het feit dat de BAG gebruikt moet gaan worden leeft nog veel te weinig in de gemeentelijke organisatie. Dit leidt ertoe dat niet aan de wettelijke eisen zal worden voldaan en dat potentiële voordelen niet behaald zullen worden.

### 2.3 Conclusies invoering

Het eenmalige karakter van de implementatie, de complexiteit, de betrokkenheid van meerdere organisaties binnen de gemeente en de harde deadline rechtvaardigen een projectmatige aanpak. Die projectmatige aanpak ontbreekt. De invoering van basisregistraties (en de BAG in het bijzonder) is niet als een project gedefinieerd en is ook niet op een projectmatige wijze uitgevoerd.

Op zowel het bestuurlijk als het ambtelijk niveau heeft het college van B en W de verantwoordelijkheden niet goed georganiseerd. Hierdoor is een gebrek aan, eenheid, eenvoud, effectiviteit en efficiency ontstaan.<sup>1</sup>

De sturing die het college van B en W geeft is onvoldoende, waardoor ook de verantwoording over het uitgevoerde beleid fragmentarisch is (gebrek aan eenheid). Onduidelijk is wie voor welk onderdeel van de BAG verantwoordelijk en aanspreekbaar is. Door dit gebrek aan eenvoud voelt niemand zich integraal verantwoordelijk. In het verlengde hiervan zijn taken, bevoegdheden en middelen versnipperd en ontbreekt het inzicht aan welke wettelijke bepalingen van de BAG nog niet wordt voldaan. Door gebrek aan beleidsmatige samenhang, hanteert iedere organisatie een eigen besturingsfilosofie voor de realisatie en het gebruik van de BAG. Het college van B en W weet weinig efficiencyvoordelen te realiseren. Werkzaamheden worden dubbel uitgevoerd, er zijn veel afstemmingen op bestuurlijk en ambtelijk niveau nodig en kansen om efficiënter te gaan werken worden onvoldoende onderkend en benut (gebrek aan efficiëntie). Gevolg is dat ook op bestuurlijk en ambtelijk niveau niet altijd de gewenste effecten worden gerealiseerd (gebrek aan effectiviteit).

Bovendien ontbreekt een integraal plan om te komen tot de situatie dat aan alle wettelijke bepalingen wordt voldaan (voor 1 juli 2011).

## 2.4 Conclusies gebruik en terugmelden

De wettelijk verplichting om BAG-gegevens te gaan gebruiken, betekent meer dan het 'raadpleegbaar' maken van de BAG-gegevens. De BAG zal consequenties hebben voor processen, gegevens en de ondersteunende ICT. Om deze consequenties inzichtelijk te maken zal het college B en W eerst in kaart moeten brengen in welke publiekrechtelijke taken de gegevens uit de BAG moeten worden gebruikt. Het in kaart brengen van de publiekrechtelijke taken en de consequenties is in onvoldoende mate gebeurd. Het is daarom erg onwaarschijnlijk dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 bij de uitoefening van hun publieke taak gebruik zullen maken van de BAG-gegevens.

Bij enkele diensten is het beeld redelijk positief. De Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam zijn ver in het gebruik van de BAG. Toch moeten ook zij nog acties ondernemen zodat zij bij burgers en bedrijven geen bekende BAG-gegevens meer zullen opvragen. Daarnaast zullen enkele gestarte onderzoeken naar het doelmatiger en klantvriendelijker werken nog moeten worden afgerond, of in een enkel geval nog moeten worden gestart.

---

<sup>1</sup> De rekenkamer heeft deze vierdeling inclusief de omschrijving daarvan ontleend aan het Advies van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (advies *je gaat er over of niet* van 30 mei 2005), p. 16.



Voor de overige diensten, bedrijven en stadsdelen is het beeld somberder. Dat komt allereerst doordat nog niet alle ambtelijke organisaties zich realiseren dat het gebruik van de BAG verplicht zal zijn. Zo is men zich er nog niet van bewust dat voor minimaal 22 wettelijke taken de BAG gebruikt zal moeten gaan worden. Daarnaast wordt het sombere beeld veroorzaakt doordat de organisaties in onvoldoende mate zijn voorbereid op het gebruik van de BAG. Slechts een minderheid van de organisaties (44%) heeft zich met een plan voorbereid op het gebruik van de BAG. Bovendien geeft driekwart van de organisaties aan niet te kunnen garanderen dat zij niet zelf weer naar gegevens zal vragen bij burgers en bedrijven die al bekend behoren te zijn omdat de overheid er al eerder naar gevraagd heeft.

Het verplichte gebruik van de BAG-gegevens brengt met zich mee dat de gebruikers, zonder nader onderzoek, moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens in de BAG van een hoog kwaliteitsniveau zijn. Eén van de belangrijkste maatregelen om het kwaliteitsniveau van de BAG te borgen, is de (wettelijke) regeling van terugmelding. Het college van B en W is er tot op heden onvoldoende in geslaagd om alle binnengemeentelijke organisaties onjuiste BAG-gegevens te laten terugmelden en ontvangen terugmeldingen tijdig op te lossen. Waarnemingen over de periode 2006 tot en met 2010 laten zien dat een aanzienlijk deel van de terugmeldingen (circa 30%) buiten de wettelijke termijn van 6 maanden zijn uitgezocht of nog steeds in onderzoek zijn.



### **3 Analyse en aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de conclusie dat het college van B en W er niet in zal slagen om de BAG voor 1 juli 2011 volledig in te voeren en te gebruiken.

De vraag is waar dit door komt en wat er nog moet gebeuren om er voor te zorgen dat het college van B en W niet alleen uiteindelijk aan de wettelijke plicht gaat voldoen maar ook de voordelen realiseert die samenhangen met de BAG.

De rekenkamer ziet twee belangrijke redenen waarom het college van B en W niet in staat zal blijken te zijn om de BAG voor 1 juli 2011 volledig in te voeren en te gebruiken. Allereerst komt dit doordat het college van B en W haar ambities voor het invoeren en gebruiken van (het stelsel van) basisregistraties nog maar in beperkte mate heeft weten te realiseren. Het college van B en W lijkt in onvoldoende mate te beseffen welke invloed de basisregistraties kunnen hebben op de realisatie van de bestuurlijke doelen inclusief bezuinigingsdoelstellingen met als logisch gevolg dat een uitgewerkte visie op het stelsel van basisregistraties ontbreekt. De tweede reden hangt samen met de aanpak die het college van B en W volgt bij de invoering van de BAG. Het college van B en W heeft geen betekenisvolle aanpak om de BAG tijdig in te voeren en te gebruiken en heeft de invoering onderschat. Dit heeft er allereerst toe geleid dat het college van B en W niet heeft vastgesteld of zij aan de minimum eisen van de BAG voldoet. Vervolgens heeft het college van B en W slechts fragmentarisch aandacht besteed aan de invoering van de BAG. De aandacht ging vooral uit naar de optimalisatie van de gegevenshuishouding en de aansluiting op de Landelijke Voorziening BAG. Het college van B en W heeft onvoldoende oog gehad voor het verplichte gebruik, het terugmelden van onjuistheden en de daarbij noodzakelijke aanpassingen in de werkprocessen. De genoemde redenen worden hierna verder uitgewerkt in de paragrafen 3.1 en 3.2. Tevens gaan wij in paragraaf 3.2 in op een mogelijke aanpak om de BAG alsnog tot een succes te maken. In paragraaf 3.3 vatten wij onze aanbevelingen samen.

#### **3.1 Stelsel van basisregistraties**

De invoering en gebruik van de basisregistraties is niet een onderwerp waar de harten van de collegeleden automatisch sneller van zijn gaan kloppen. In reactie op de rapporten van ACAM Accountancy en Advies en de Gemeentelijke Ombudsman en vragen van de rekeningencommissie komt het college van B en W herhaaldelijk met nieuwe plannen, zonder daarbij zelf het onderwerp hoog op de agenda van het college van B en W te zetten. Die plannen geven veelal een (tijdelijke) oplossing en gaan in op gesignaleerde problemen bij bepaalde basisregistraties. De bestuurlijke aandacht die het college van B en W besteedt aan de realisatie van het stelsel van basisregistraties voor de gemeente als geheel laat eenzelfde beeld zien. Ook hier ontbreekt een visie en regie op het veranderproces binnen de gemeente. Het college van B en W lijkt geen uitvoering te

hebben gegeven aan het adagium ‘bezint eer ge begint’<sup>2</sup>. De belangrijkste reden waarom het college van B en W in dit geval dit tamelijke obligate advies niet heeft op gevolgd lijkt het ontbreken van het besef dat men zich *moest* bezinnen. Het college van B en W had onvoldoende bestuurlijk besef van de grote uitdagingen waarvoor de invoering en gebruik van basisregistraties de gemeente als geheel stelden. Met als gevolg dat het college B en W geen noodzaak heeft gevoeld om de visie op het stelsel van basisregistraties uit te werken.

### **3.1.1 Vergroot het bestuurlijk besef basisregistraties**

Goed functionerende basisregistraties kunnen belangrijk zijn voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Zowel in BRI<sup>3</sup>-verband als door DPG is hier over nagedacht en in beperkte mate over gecommuniceerd. Dit gedachtegoed is echter bestuurlijk onvoldoende doorgedrongen. De voordelen van goede basisregistraties kunnen zichtbaar worden bij thema’s en onderwerpen waarvan het bestuurlijk belang voor een ieder vanzelfsprekend lijkt.

- De basisregistraties kunnen tot efficiencywinst leiden. Dat is gegeven de noodzaak tot forse bezuinigingen een belangrijk aspect.
- De basisregistraties moeten bij veel gemeentelijke processen gebruikt worden en vormen een essentiële voorwaarde bij het realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten. Zoals het snel ontsluiten van betrouwbare gegevens bij calamiteiten, het (eerder) heffen van belastingen of het opsporen van adres gerelateerde fraude of administratieve leegstand.
- De basisregistraties en in het verlengde daarvan het stroomlijnen van basisgegevens vormt een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het functioneren van de gemeente, Basisregistraties bieden het college van B en W mogelijkheden bij het ontwikkelen van beleid en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en het college van B en W kan daardoor klantgericht werken.

#### *Aanbeveling*

Zet de invoering en het gebruik van de basisregistraties op de politieke agenda en denk na over de te behalen voordelen in termen van geld en klantvriendelijkheid.

### **3.1.2 Werk visie op het stelsel van basisregistraties uit**

Indien het bestuurlijke belang van een onderwerp wordt onderkend dienen voor het aanpakken van het onderwerp bestuurlijke keuzen gemaakt kunnen worden. Zo ook bij de invoering van basisregistraties waar vele keuzemogelijkheden zijn om de invoering te realiseren. Binnen het scala aan mogelijkheden kunnen twee uiterste ambitieniveaus worden onderscheiden:

1. De ambitie om uitsluitend te “voldoen aan wettelijke verplichtingen” versus
2. de ambitie om “strategische kansen te benutten”.

---

<sup>2</sup> Dit adagium maakt onderdeel uit van de 10 Lessen uit de Noord/Zuidlijn.

<sup>3</sup> BRI staat voor het programma Basisregistraties en ICT-infrastructuur. Dit programma is in 2004 is gestart en in 2009 is beëindigd.

Bij de minimale variant van “voldoen aan wettelijke verplichtingen” wordt de invoering van een basisregistratie uitsluitend gezien als een reactie op een verplichting. De aanpak is erop gericht om te voldoen aan wat de wet voorschrijft en meer niet. Voor de nieuwe registers en registraties wordt zoveel mogelijk binnen de bestaande informatiestructuur een plek gezocht en het beheer van de nieuwe registratie wordt afgeleid uit de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden. De ICT zal alleen worden aangepast voor zover dat nodig is om aansluiting te kunnen krijgen met de landelijke voorziening. Daarnaast zullen ten slotte de andere gemeentelijke organisaties in staat worden gesteld en worden gevraagd om over te gaan tot gebruik van de gegevens.

Als de ambitie is om “strategische kansen te benutten” wordt de invoering van een basisregistratie gezien als een belangrijke basisvoorziening om de gemeentelijke informatievoorziening te moderniseren. Men kijkt veel verder dan uitsluitend de gegevens uit de basisregistratie. De wettelijke verplichting wordt benut als een katalysator om de bestaande werkprocessen te verbeteren, informatiehuishouding te stroomlijnen en daarbij moderne technologie in te zetten. Er wordt direct onderkend dat de invoering van een basisregistratie strategische consequenties heeft voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie en de informatievoorziening aan burgers en bedrijven. Men realiseert zich dat om de ‘vruchten te kunnen plukken’ er een ingrijpende aanpassing van de bestaande werkwijzen nodig kan zijn, waarbij zelfs noodzakelijke aanpassingen van de organisatiestructuur niet worden uitgesloten.

Daar waar het college van B en W voor de invoering van haar nieuwe ICT-stelsel lijkt te kiezen voor het benutten van strategische kansen, lijkt zij voor het stelsel van basisregistraties te kiezen voor de variant “voldoen aan wettelijke verplichtingen”. Het college van B en W heeft in het *uitvoeringsplan één ICT voor één Amsterdam* van november 2010 een hoog ambitieniveau geformuleerd voor ICT waar zij er naar streeft om haar maatschappelijke ambities met behulp van ICT op een gebruiksvriendelijk, betrouwbare, veilige en kostenefficiënte wijze te realiseren. Hiervoor acht zij het nodig dat processen worden geoptimaliseerd en dat basisregistraties worden gerealiseerd.

Voor het stelsel van basisregistraties lijkt dit hoge ambitieniveau niet te gelden. Basisregistraties worden in het uitvoeringsplan gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van stelsel van ICT, maar ook niet meer dan dat.

Het college van B en W heeft aangegeven dat zij begin 2011 een *Programma Basisinformatie* laat voorbereiden voor de invoering van de basisregistraties inclusief de daarmee samenhangende te behalen doelstellingen. Dit programma wil zij vervolgens verder gaan uitwerken in jaarplannen. De rekenkamer waardeert het initiatief van het college van B en W om een programma voor basisregistraties op te stellen dat samenhangt met het uitvoeringsplan *één ICT voor één Amsterdam*. Het college van B en W beschikt echter momenteel niet over een dergelijk programma of uitvoeringsplannen terwijl verschillende basisregistraties al (geruime tijd) in gebruik zijn, of nog op korte termijn gerealiseerd moeten worden.

### *Aanbeveling*

Werk in het *Programma Basisinformatie* de visie van het gemeentebestuur op het stelsel van basisregistraties uit.

- Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
- Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het programma ontstaat.
- Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het stelsel van basisregistraties ontstaat.
- Concretiseer dit per basisregistratie in een (uitvoerings)plan en besteed minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en doorlooptijden zodat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties kan worden toegezien.

## **3.2 Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)**

Het lage ambitieniveau van het college van B en W voor het realiseren van het stelsel van basisregistraties werkt direct door in de aanpak die gehanteerd wordt bij het invoeren van de verschillende basisregistraties die gezamenlijk het stelsel moeten vormen. Voor de toekomstige in te voeren basisregistraties zoals de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) en de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) zou het uitgangspunt moeten zijn dat de basis eerst op orde is (door onze aanbevelingen over het stelsel van basisregistraties op te volgen) voordat wordt begonnen met de feitelijke invoering en gebruik van de basisregistraties. Voor de BAG is het echter niet meer mogelijk om eerst de basis op orde te brengen. De wettelijke datum van 1 juli 2011 nadert en het implementatieproces van de BAG op organisatieniveau loopt al geruime tijd. Daarom zullen wij hierna ingaan op BAG-specifieke aandachtspunten en aanbevelingen die op de korte termijn de aandacht van het college van B en W behoeven.

Het college van B en W heeft de invoering van de BAG niet weloverwogen aangepakt. Er ontbreekt een concreet plan met duidelijke doelstellingen, een eenduidig bestuursmodel en een ambtelijke BAG-beheerder met voldoende bevoegdheden om de regie te kunnen voeren over alle facetten van de BAG. Dit heeft er toe geleid dat niet is vastgesteld of aan minimum eisen van de BAG is voldaan of kan worden voldaan. Bovendien zijn de inspanning te eenzijdig gericht geweest op de invoering van de BAG en is er onvoldoende oog geweest voor het verplichte gebruik en het terugmelden van onjuistheden. De invoering van de BAG is duidelijk onderschat en dat moet worden gerepareerd.

### **3.2.1 Vergroot inzicht in de minimumeisen**

Op 10 november 2010 is de gemeente Amsterdam aangesloten op de Landelijke Voorziening BAG, nadat met succes de toelatingsaudit van het ministerie is doorlopen. Bij deze toelatingsaudit hebben de auditors met name de gegevenstechnische- en ICT-

aspecten beoordeeld. De ondersteunende processen en de organisatorische inbedding zijn niet op hun werking maar ‘in opzet’ beoordeeld. Gegeven de reikwijdte en de diepgang van de toelatingsaudit betekende het ‘slagen’ hiervoor nog niet zoveel. Het college van B en W heeft nog geen volledige zekerheid gekregen in welke mate zij voldoet of kan voldoen aan de wettelijke bepalingen. Ook heeft zij geen zekerheid gekregen over de mate waarin zij de kwaliteit van de BAG-gegevens (in de toekomst) kan borgen. Om de gegevens up-to-date te houden is naast aandacht voor de gegevens- en ICT-huishouding ook aandacht nodig voor de processen en procedures. Zonder deze aandacht raken gegevens snel verouderd, met als gevolg dat het vertrouwen van gebruikers in de registratie daalt. Cruciaal voor het behoud van de kwaliteit de BAG-gegevens is daarom het verplichte gebruik van de BAG en een goed functionerend terugmeldproces per 1 juli 2011. Het college van B en W heeft echter nog niet vastgesteld in hoeverre zij aan de wettelijke bepalingen voldoet of kan voldoen.

*Aanbeveling*

Stel vast in welke mate wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor beheer, gebruik en terugmelden met betrekking tot de BAG en zorg bij afwijking van de wettelijke norm voor een plan waarin is uitgewerkt welke stappen worden ondernomen om alsnog aan de (basis)vereisten te voldoen.

### **3.2.2 Geef uitvoering aan de minimumeisen**

De BAG moet per 1 juli 2011 zijn ingevoerd en worden gebruikt. Het college van B en W heeft de invoering van de BAG overgelaten aan de belangrijke leveranciers, beheerder en gebruikers van BAG-informatie binnen de gemeentelijke organisatie. Er is geen functionaris aangewezen als ambtelijk stelselbeheerder van de basisregistraties. Een functionaris die verantwoordelijk is om de eenheid, eenvoud efficiency en effectiviteit in de aansturing van de BAG te realiseren. De directeur DPG is weliswaar bronhouder van de BAG, maar dat betekent echter niet dat DPG ook verantwoordelijk is voor de uitoefening door andere delen van de organisatie van de andere rollen: gegevensleveranciers en gebruiker (inclusief de taak om fouten in BAG-gegevens terug te melden). DPG is slechts een schakel in de gehele keten, net zoals de individuele stadsdelen en de gebruikers dat zijn.

*Aanbeveling*

Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van de BAG ontstaat.

Het college van B en W heeft de afgelopen jaren de verplichting om BAG te gebruiken onvoldoende onder de aandacht gebracht in de gemeentelijke organisatie. Tijdens het onderzoek bleek dat een kwart van de organisaties niet bekend was met de wettelijke plicht tot het gebruik van de BAG. Positief zijn de initiatieven van DPG van het laatste jaar om de BAG met potentiële business cases onder de aandacht te brengen, omdat daarbij het verplichte gebruik van de BAG wordt gekoppeld aan het realiseren van voordelen en het vergroten van de klantvriendelijkheid. Deze initiatieven zijn echter niet toereikend om het verplichte gebruik te realiseren. Enerzijds omdat met deze

initiatieven maar delen van de gemeente worden bereikt, anderzijds omdat deze initiatieven zijn gericht op het vergroten van het besef om de BAG te gaan gebruiken. Maar met het besef om de BAG te gaan gebruiken is het college van B en W er nog niet. Zij zal de BAG in haar gemeentelijke processen, procedures en ICT moeten zien te integreren. Voor de gebruikers geldt op dit moment kort en bondig dat ze het grotendeels zelf maar moeten uitzoeken. De drie grootste (huidige) gebruikers (Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen Zorg en Samenleven en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam) hebben zich veelal op eigen kracht aangepast aan de nieuwe situatie, op onderdelen ondersteund door DPG. De organisaties hebben echter ook veel tijd en middelen geïnvesteerd om zo ver te komen. De overige organisaties die verplicht zijn om de BAG te gebruiken zijn echter nog niet zo ver. Een groot deel van de organisaties heeft nog niet inzichtelijk gemaakt wat de consequenties zijn voor hun processen, gegevens en ICT en welke aanpassingen gemaakt moeten worden. In de huidige bestuurlijke situatie zullen zij zelf actie moeten ondernemen en middelen vrij moeten maken om de veelal complexe aanpassingen door te voeren.

#### *Aanbevelingen*

Werk een (communicatie)strategie uit om het besef dat de BAG gebruikt moet gaan worden te vergroten en het gebruik mogelijk te maken. Besteed in de strategie ten minste aandacht aan:

- Het belang van het in kaart brengen van de wettelijke taken waarbij de BAG gebruikt moet worden.
- Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT van het gebruik van de BAG.
- Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet.

Voer de strategie uit en ga over tot het verplichte gebruik van de BAG.

Naast het verplichte gebruik is ook het terugmelden en de afhandeling van een terugmelding een blijvend punt van zorg. Dit proces functioneert bij alle betrokken organisaties nog in onvoldoende mate. Zowel bij DPG, de gebruikers en bij de leveranciers.

DPG kan een terugmelding op dit moment nog niet tijdig doorgeven als gevolg van capaciteits- en ICT-problemen. Dat zal er niet beter op worden als het aantal gebruikers en daarmee het aantal terugmelding toeneemt, temeer omdat het college van B en W nog geen oplossingen heeft voor de huidige knelpunten.

Ook het terugmeldproces bij de gebruikers functioneert nog in onvoldoende mate. Een deel van de organisaties (39%) beschikt nog niet over een interne terugmeldprocedure. Bovendien ontbreken richtlijnen die aangeven wanneer er teruggemeld moet worden. Dit kan leiden tot onnodige terugmeldingen of het ten onrechte achterwege laten van terugmeldingen. Beide situaties gaan ten koste van de kwaliteit en de efficiency van de



gemeentelijke processen. Daarnaast registreren de organisaties de gedane terugmeldingen veelal niet centraal, waardoor bewaking van een adequate opvolging wordt bemoeilijkt.

Ook de stadsdelen en Dienst Milieu en Bouwtoezicht (de leveranciers) hebben grote moeite om de terugmeldingen tijdig uit te zoeken. Zij blijken voor 3 van de 10 terugmeldingen niet in staat om deze binnen de maximale termijn van een half jaar op te lossen. Vermoedelijk omdat andere taken meer prioriteit krijgen en zij ervaren dat het oplossen van de terugmeldingen van weinig nut is voor de eigen organisatie.

Het college van B en W heeft DPG verantwoordelijk gemaakt voor het goed functioneren van het terugmeldproces, terwijl het proces alleen goed kan functioneren als alle betrokkenen er actief aan meewerken. Naast besef over het belang van het terugmeldproces voor de eigen organisatie en de gemeente als geheel ontbreekt het ook aan prikkels om het terugmeldproces goed te laten functioneren. Het niet halen van termijnen heeft tot op heden geen consequenties gehad voor de leveranciers en DPG, terwijl zij ook niet het gevoel hebben dat het snel oplossen hen iets oplevert.

#### *Aanbevelingen*

Werk een (communicatie)strategie uit waarbij het besef vergroot wordt dat onjuiste BAG-gegevens teruggemeld moeten worden en dat terugmeldingen tijdig worden opgelost. Besteed in de strategie ten minste aandacht aan:

- Het belang van terugmelden voor de organisatie en de gemeente als geheel.
- Wat onjuistheden zijn en wanneer deze moeten worden teruggemeld.
- Het belang van het tijdig oplossen voor de organisatie als de gemeente als geheel.
- De prikkels die aan gebruikers, beheerder en leveranciers van BAG-gegevens kunnen worden gegeven om het terugmelden en het tijdig oplossen van terugmelding te stimuleren.
- Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT voor het terugmelden.
- Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet

Meld onjuiste BAG-gegevens terug en los terugmeldingen tijdig op.

### **3.2.3 Benut meerwaarde BAG**

Bovenstaande aanbevelingen vragen op korte termijn de aandacht van het college van B en W. De aanbevelingen zijn echter niet gericht op het realiseren van voordelen en het klantvriendelijker kunnen werken voor burgers en bedrijven. Terwijl juist dit een duidelijke meerwaarde van de BAG is voor de organisatie. Het is laat maar niet te laat om hier nog wat aan te doen. Het college van B en W zal deze meerwaarde echter alleen kunnen realiseren als haar ambities daar ook liggen. Nu meer doen dan “de minimale wettelijke verplichtingen” heeft als groot bijkomend voordeel dat er ook lessen worden geleerd die gebruikt kunnen worden bij de verdere uitwerking van het programma basisinformatie en de invoering van de andere basisregistraties.

#### *Aanbeveling*

Werk in het (*uitvoerings*)plan de visie van het gemeentebestuur op de BAG uit.

- Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
- Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het plan ontstaat.
- Besteed minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en doorlooptijden dat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties toeziet.

### **3.3 Aanbevelingen**

Tot slot worden de aanbevelingen die voortvloeien uit de analyse samengevat. Dit onderzoek gaat over de invoering en het gebruik van de BAG. Dat geldt dus ook voor onze aanbevelingen. De BAG kan echter niet los worden gezien van het stelsel van basisregistraties. De gemeente zal de komende jaren worden geconfronteerd met de invoering van nieuwe basisregistraties en verplichte koppelingen tussen bestaande basisregistraties. Het is daarvoor nuttig om de lessen te trekken uit de gang van zaken bij de BAG, zoals die in onderstaande aanbevelingen zijn verwoord.

#### *Aanbevelingen gericht op basisregistraties inclusief de BAG*

1. Zet de invoering en het gebruik van de basisregistraties op de politieke agenda en denk na over de te behalen voordelen in termen van geld en klantvriendelijkheid.
2. Werk in het *Programma Basisinformatie* de visie van het gemeentebestuur op het stelsel van basisregistraties uit.
  - a. Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
  - b. Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het programma ontstaat.
  - c. Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het stelsel van basisregistraties ontstaat
  - d. Concretiseer dit per basisregistratie in een (*uitvoerings*)plan en besteed minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en doorlooptijden zodat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties kan worden toegezien.

#### *Aanbevelingen gericht op invoering en gebruik BAG op korte termijn*

3. Stel vast in welke mate wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor beheer, gebruik en terugmelden met betrekking tot de BAG en zorg bij afwijking van de wettelijke norm voor een plan waarin is uitgewerkt welke stappen worden ondernomen om alsnog aan de (basis)vereisten te voldoen.

4. Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van de BAG ontstaat.  
Werk een (communicatie)strategie uit en besteed hierbij tenminste aandacht aan:
  - a. Het belang van het in kaart brengen van de wettelijke taken waarbij de BAG gebruikt moet worden.
  - b. Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT van het gebruik van de BAG.
  - c. Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet.
5. Voer de strategie uit en ga over tot het verplichte gebruik van de BAG.
6. Werk een (communicatie)strategie uit waarbij het besef vergroot wordt dat onjuiste BAG-gegevens teruggemeld moeten worden en dat terugmeldingen tijdig worden opgelost. Besteed in de strategie ten minste aandacht aan:
  - a. Het belang van terugmelden voor de organisatie en de gemeente als geheel.
  - b. Wat onjuistheden zijn en wanneer deze moeten worden teruggemeld.
  - c. Het belang van het tijdig oplossen voor de organisatie als de gemeente als geheel.
  - d. De prikkels die aan gebruikers, beheerder en leveranciers van BAG-gegevens kunnen worden gegeven om het terugmelden en het tijdig oplossen van terugmelding te stimuleren.
  - e. Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT voor het terugmelden.
  - f. Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet
7. Meld onjuiste BAG-gegevens terug en los terugmeldingen tijdig op.

*Aanbevelingen gericht op gebruik BAG op middellange termijn*

8. Werk in het *(uitvoerings)plan* de visie van het gemeentebestuur op de BAG uit.
  - a. Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
  - b. Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het plan ontstaat.
  - c. Besteed minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties toeziet.



## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 4 mei 2011 voorgelegd aan het college van B en W. Dit ging vergezeld met het verzoek uiterlijk voor 18 mei 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Het college heeft in verband met het meireces een week uitstel aangevraagd en bij wijze van uitzondering gekregen. Op 25 mei 2011 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer. Ten slotte maakt de rekenkamer een afsluitende algemene opmerking ten behoeve van de gemeenteraad.

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Ons College heeft met veel aandacht kennis genomen van het rapport Basisregistraties Adressen en Gebouwen, een aaneenschakeling van processen, waarin de uitkomsten staan van het onderzoek door de Rekenkamer Amsterdam (RA) naar de vraag of Amsterdam per 1 juli 2011 kan voldoen aan haar wettelijke verplichting inzake het gebruik van de wet BAG.

Wij zijn het met de Rekenkamer eens dat de invoering van een basisregistratie en de BAG in het bijzonder binnen de gemeente Amsterdam een complexe aangelegenheid is gelet op de verantwoordelijkheden van de verschillende diensten, bedrijven en stadsdelen en de veelheid van wettelijke taken en de gevolgen voor processen en ICT. We hebben de afgelopen periode daarom ook stappen gezet (o.a. met het kwaliteitsplan BAG) om tot een efficiëntere invulling van het traject realisatie BAG te komen. Daarbij zijn afspraken met stadsdelen en diensten gemaakt om het proces tot verbetering en behoud van de kwaliteit van de BAG efficiënter en effectiever in te richten. Zo hebben wij besturen van stadsdelen en DMB in mei 2010 nadrukkelijk (schriftelijk) opgeroepen om conform Artikel 32 van de Verordening op de Stadsdelen systematisch die informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor het beheren van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. De stadsdeelbesturen en zijn daarbij ook geïnformeerd over het feit dat bij het structureel in gebreke blijven bij het verstrekken van de informatie, de directeur van de dienst Persoons - en Geo - informatie aan het College zal voorstellen een voorziening te treffen als bedoeld in artikel 36 van de Verordening op de Stadsdelen.

Tenslotte gaan wij ervan uit dat de afspraken die in het kader van de fusie van de stadsdelen zijn gemaakt tot verbetering van het bestuurlijk stelsel ook zullen bijdragen aan vermindering van de complexiteit.

Wij zullen aan de portefeuillehouder vragen om het rapport van de Rekenkamer in het betreffende portefeuillehoudersoverleg met de bestuurders van de stadsdelen kritisch te bespreken.

## Reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer

Door de rekenkamer is onderzocht of het College op schema ligt om de BAG voor de wettelijke datum van 1 juli 2011 te realiseren en komt tot de conclusie dat het College er niet in zal slagen om dit te realiseren. Hierdoor zal het College niet aan haar wettelijke verplichting voldoen en zal potentiële voordelen niet kunnen realiseren.

### Reactie

We gaan binnen Amsterdam uit van een gefaseerde aanpak. Volgens de uitgangspunten van het Ministerie zit de gemeente Amsterdam met de invoering van de BAG goed op koers. Ook het ministerie van I&M heeft tot begin 2011 uitsluitend op het realiseren van de BAG gestuurd en is pas daarna zich gaan richten op het realiseren van het verplicht gebruik.

De Rekenkamer gaat in haar rapport uit van volledig geautomatiseerde koppelingen. Dit is echter niet de formele eis die aan de gemeente wordt gesteld. Geautomatiseerde koppelingen zijn er met de Dienst Belastingen, Dienst Wonen, Zorg en Samenleving en met het Ontwikkelingsbedrijf. Voor de Wabo-processen is een koppeling gemaakt met de BAG.

Uit overleg met het ministerie blijkt dat de binnengemeentelijke afnemers zelf kunnen bepalen op welke wijze de afnemer aansluit op de BAG. Als voorbeeld noemt het ministerie een vergunning die maar enkele malen per jaar wordt aangevraagd. Daarvoor is geen technische koppeling noodzakelijk.

Voor het binnengemeentelijk gebruik van de BAG zijn verschillende varianten mogelijk: handmatige koppelingen (een raadpleegmogelijkheid) of een verbinding met berichten verkeer. De raadpleegmogelijkheid die Amsterdam kent in de vorm van Atlas Amsterdam wordt ook door het ministerie gezien als een koppeling. Gelet op het vorenstaande voldoet de gemeente aan de minimaal geëiste koppeling.

Op dit moment ligt onze prioriteit bij de geautomatiseerde koppeling van de BAG met de GBA (persoonsregistratie). Deze wordt in het derde kwartaal van 2011 gerealiseerd. DPG heeft het Ministerie mondeling en via een enquête geïnformeerd over de uitwerking van het verplichte gebruik. Het ministerie legt nu ook het accent op de koppeling BAG – GBA. De plannen van Amsterdam passen hier goed in. Eind mei is er weer een verder overleg.

### Implementatie BAG

In kader van het implementatietraject BAG is het belangrijk onderscheid te maken tussen de taak die de gemeente heeft als bronhouder voor de BAG en de realisatie van het binnengemeentelijk gebruik van de BAG.

#### 1. De gemeentelijke taak als bronhouder BAG.

De afgelopen jaren is de meeste aandacht uitgegaan naar het bronhouderschap voor de BAG; de rol die de gemeente heeft om de vereiste BAG gegevens te registreren en te leveren aan de landelijke voorziening BAG.

Met diensten en stadsdelen is met het oog op wet-BAG het fundament gelegd onder de BAG: opzetten, verbeteren en organiseren van de registratie en levering aan de Landelijke Voorziening BAG.

Aan de eisen van het bronhouderschap voldoet Amsterdam. De gemeente is in oktober 2010 geslaagd voor de toelatingsaudit en er is in samenwerking met de stadsdelen en DMB goede voortgang geboekt met de inrichting van de huidige processen en procedures.

Een belangrijke bijdrage om deze audit te kunnen halen was het Programma Kwaliteit BAG dat de raad in juli 2010 heeft vastgesteld.

## 2. Binnengemeentelijk gebruik van de BAG.

Het college herkent zich in de conclusie dat het gebruik en het terugmeldproces als onderdeel daarvan nog niet optimaal is geregeld en wordt aangestuurd, maar zoals aangegeven hebben we ons als gemeente in lijn met landelijke prioriteit doelbewust gericht op de realisatie van de BAG en zien wij de bevordering van het gebruik als een vervolg traject met een eigen aanpak. Dit is de manier waarop vrijwel alle gemeenten opereren, in die zin loopt Amsterdam noch voor, noch achter. Het gebruik is een parallel spoor, dat nog niet volledig kon worden gevolgd omdat de BAG-fundamenten nog niet klaar waren. De volgende stap is de optimalisering van het gebruik en het terugmeldproces).

Het ambitieniveau van het College.

De Rekenkamer vindt het ambitieniveau van het College bij het invoeren van het stelsel van basisregistraties te laag.

### Reactie

Wij delen uw mening niet dat ons ambitieniveau te laag zou zijn. Wij zijn ons er terdege van bewust dat een kwalitatief goed systeem van basisregistraties tot efficiency winst kan leiden en dat er andere voordelen te behalen zijn zoals een goede dienstverlening, het snel kunnen ontsluiten van betrouwbare gegevens en het snel kunnen heffen van belastingen en het opsporen van fraude. Ons College heeft dan ook de ambitie om deze strategische kansen die er liggen gaandeweg te benutten. De dienst Persoons- en Geoinformatie heeft de opdracht een Programma Basisinformatie op te zetten, waarin het stelsel in al zijn aspecten wordt uitgewerkt. Ook zal een uitvoeringsplan BAG Amsterdam worden opgesteld. Dit uitvoeringsplan focust zich met name op het gebruik van de BAG en de winst in de processen die de gemeente daarmee kan realiseren. Het uitvoeringsplan zal worden geplaatst binnen het kader van het Programma Basisinformatie.

Ons college ziet de invoering van basisregistraties niet zozeer als een noodzaak om te voldoen aan een wettelijke plicht, als wel als de eerste, noodzakelijke, stap om door te kunnen groeien naar mogelijkheden voor verbetering van onder andere de dienstverlening. De basis moet immers eerst op orde zijn voordat je verdere ontwikkelingen kunt doorvoeren.

Het uitgevoerde Plan van Aanpak Kwaliteit BAG was in essentie gericht op het realiseren van de registratieve (beheer-)taak ten aanzien van de BAG.

In het Programakkoord is de ambitie als volgt verwoord: “Uitwisselbaarheid van gegevens en herbruikbaarheid van oplossingen zijn peilers in het informatiebeleid van Amsterdam. Dit levert per 2014 een financiële besparing op van € 22 miljoen structureel en leidt tot een kwalitatief betere en efficiëntere bedrijfsvoering.” In het Realisatieplan 2010 – 2014 ‘ICT op Open Amsterdams Peil’, 9 maart 2010, Versie 1.0 is de ambitie voor de ontwikkeling en gebruik van het stelsel van basisregistraties (samen met Zaak en Kerngegevens als Actielijn Basisinformatie benoemd) als volgt geformuleerd in actielijn 4 Basisinformatie:

De wet bepaalt dat we vanaf 2010 eenmalig gegevens vragen en, waar nodig, meervoudig gebruiken. Daar spelen Basis-, Kern-, Zaakgegevens en Documenten (BKZ) een belangrijke rol. Deze drie zaken steeds in samenhang, als stelsel, beschouwen, ontwikkelen en beheren is een belangrijke randvoorwaarde om aan onze wettelijke verplichting te kunnen voldoen.

De bedrijfsprocessen van de gemeente Amsterdam zullen in hoog tempo steeds afhankelijker worden van de basis, kern en zaakgegevens. Het is dus van belang dat we de hoofdprocessen rond basis, kern en zaakgegevens een integraal onderdeel maken van de procesketens. Daarnaast is het van belang om zoveel mogelijk van de huidige analoge (via raadpleegschermen) aansluitingen van diensten en stadsdelen op basisregistraties te vervangen door digitale applicatiekoppelingen.

Het is voor afnemers van deze gegevens van het grootste belang dat ze hun vraag op één punt neer kunnen leggen zonder zelf kennis te hoeven hebben van de onderliggende structuur en technologie.

Wat hebben we als de actielijn gerealiseerd is.

- Er is één standaard koppelvlak waarmee basis-, kern-, zaakgegevens en documenten in samenhang worden ontsloten.
- Alle bedrijfsprocessen maken gebruik van de Basis-, Kern-, Zaakgegevens en – Documenten die middels het BKZ koppelvlak worden ontsloten. Dit kan via een applicatie of schermkoppeling, afhankelijk van de aard van het bedrijfsproces.
- De kwaliteit van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is op peil en is geborgd door digitale opslag van bouwdoSSIERS en digitale afhandeling van bouwstatusmeldingen.
- De kwaliteit van de basis-, kern- en zaakgegevens is op peil en geborgd door een integrale terugmeldvoorziening
- De actuele registratie en het digitale archief ontwikkelen, beheren en exploiteren we als één stelsel met eenduidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De koppeling met de landelijke basisregistraties is uitsluitend gebaseerd op de Gemeenschappelijke Ontsluiting Basisregistraties (GOB via de OverheidsServiceBus (OSB))



In 2010 heeft DPG, als business eigenaar van actielijn 4 in samenwerking met de clusterorganisatie een plan voor deze actielijn als onderdeel van het ICT Realisatieplan ingediend. Uitgangspunt was centrale financiering van 9 miljoen euro voor de uitbreiding van het stelsel en de groei van DPG tot integrale stelselbeheerder die daarvoor nodig is. Inmiddels heeft de gemeenteraad besloten om vooralsnog geen centrale financiering ter beschikking te stellen voor actielijn 4. De benodigde financiële middelen moeten op grond van kostendekkende business cases uit de gemeentelijke organisatie komen.

Naar aanleiding van deze besluitvorming heeft DPG het plan voor actielijn 4 herzien en zal de uitbreiding van het stelsel over een langere periode dan 4 jaar lopen en is er meer tijd nodig voor de voorbereiding en de financiering. Dit laat onverlet dat de ambitie overeind blijft en dit is als zodanig opgenomen in de visie en architectuur van de Dienst Persoons- en Geo-informatie.

De aanbevelingen van de Rekenkamer.

Hierna volgt de reactie van het College per aanbeveling.

Aanbevelingen gericht op basisregistraties inclusief de BAG

1. Zet de invoering en het gebruik van de basisregistraties op de politieke agenda en denk na over de te behalen voordelen in termen van geld en klantgerichtheid.
2. Werk in het Programma Basisinformatie de visie van het gemeentebestuur op het stelsel van basisregistraties uit.
  - a. Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
  - b. Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het programma ontstaat.
  - c. Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het stelsel van basisregistraties ontstaat
  - d. Concretiseer dit per basisregistratie in een (uitvoerings)plan en besteed minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden zodat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties kan worden toegezien.

Reactie ad 1 en 2:

Het “Programma Basisinformatie.” is in voorbereiding. Dit Programma is de uitwerking van actielijn 4 Basisinformatie, zoals hierboven beschreven. In het Programma wordt aangegeven op welke wijze en in welk tempo de basis – en kernregistraties in Amsterdam worden gerealiseerd, hoe informatie over zaken en documenten beschikbaar wordt gesteld en welke rol DPG hierbij vervult.

Dit Programma wordt in 2011 vastgesteld. In dit Programma zal ook aandacht worden besteed aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Vooruitlopend hierop is de rol van de Dienst Persoons- en Geo-informatie als ambtelijk stelselbeheerder basisinformatie opgenomen in de begroting 2011. De invulling van deze rol, verwoord in de missie en visie, het takenpakket en de inrichting van de organisatie, wordt in dit Programma aan het bestuur voorgelegd.

Aanbevelingen gericht op invoering en gebruik BAG op korte termijn

3.

Stel vast in welke mate wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor beheer, gebruik en terugmelden met betrekking tot de BAG en zorg bij afwijking van de wettelijke norm voor een plan waarin is uitgewerkt welke stappen worden ondernomen om alsnog aan de (basis)vereisten te voldoen.

Reactie ad. 3.

Amsterdam voldoet aan de eisen voor het beheer en de minimale eisen voor het gebruik. Wat beheer betreft is Amsterdam geslaagd voor de toelatingsaudit.

Voor de optimalisering van het gebruik is een projectmatige aanpak middels een Uitvoeringsplan voorbereiding. Een voorstel wordt in oktober van dit jaar verwacht.

4. Stel een ambtelijk stelselbeheerder aan zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van de BAG ontstaat. Werk een (communicatie)strategie uit om het besef dat de BAG gebruikt moet gaan worden te vergroten en het gebruik mogelijk te maken. Besteed in de strategie ten minste aandacht aan:

- a. Het belang van het in kaart brengen van de wettelijke taken waarbij de BAG gebruikt moet worden.
- b. Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT van het gebruik van de BAG.
- c. Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet.

5. Voer de strategie uit en ga over tot het verplichte gebruik van de BAG.

Reactie ad. 4 en 5.

Met het Programma Basisinformatie zullen aan ons College de taken en bevoegdheden van de ambtelijk stelselbeheerder ter vaststelling worden voorgelegd.

Voor een projectmatige aanpak van het gebruik van de BAG is een Uitvoeringsplan Gebruik BAG in voorbereiding. Wij verwachten dit plan in oktober te kunnen vast stellen.

Dit uitvoeringsplan moet vorm geven aan het gemeentelijk gebruik van de BAG binnen de huidige context van:

- de invoering van het stelsel (en dus aan de verantwoordelijkheid van de stelselbeheerder);

- de hervormingsagenda (met name het project hervormingen en bezuinigingen);
- het uitvoeringsplan ICT.

Hierin zullen de aanbevelingen uit het rapport van de RA verder worden uitgewerkt. DPG heeft als (beoogd) stelselbeheerder de leiding over het opstellen van het uitvoeringsplan en geeft aan dat het voorstel in oktober aan het bestuur zal worden voorgelegd.

6.

Werk een (communicatie)strategie uit waarbij het besef vergroot wordt dat onjuiste BAG-gegevens teruggemeld moeten worden en dat terugmeldingen tijdig worden opgelost. Besteed in de strategie ten minste aandacht aan:

- a. Het belang van terugmelden voor de organisatie en de gemeente als geheel.
- b. Wat onjuistheden zijn en wanneer deze moeten worden teruggemeld.
- c. Het belang van het tijdig oplossen voor de organisatie als de gemeente als geheel.
- d. De prikkels die aan gebruikers, beheerder en leveranciers van BAG-gegevens kunnen worden gegeven om het terugmelden en het tijdig oplossen van terugmelding te stimuleren.
- e. Het vaststellen van de consequenties voor processen, gegevens en ICT voor het terugmelden.
- f. Een projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op het gebruik van de BAG toeziet

7.

Meldt onjuiste BAG-gegevens terug en los terugmeldingen tijdig op.

Reactie ad. 6 en 7.

Wij onderkennen het belang van de verplichte terugmelding (en de tijdige verwerking) om de gegevens actueel te houden en zo de kwaliteit en daarmee het vertrouwen in de basisregistraties te behouden. Met het bovengenoemde uitvoeringsplan zal de komende tijd het verplicht gebruik nader worden geïmplementeerd. In het plan zal bijzondere aandacht worden gegeven aan het verplichte terugmelden.

Aanbevelingen gericht op gebruik BAG op middellange termijn

8.

Werk in het (uitvoerings)plan de visie van het gemeentebestuur op de BAG uit.

- a. Kies een ambitieniveau dat gericht is op het behalen van strategische voordelen en het herontwerpen van processen.
- b. Formuleer doelstellingen en prestaties in termen van kwaliteit, tijd en financiën, en kies voor een duidelijk besturingsmodel zodat eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit in de aansturing van het plan ontstaat.

c.

Besteedt minimaal aandacht aan een integrale projectmatige aanpak met heldere doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten, doorlooptijden dat op een tijdige invoering en gebruik van de basisregistraties toeziet.

Reactie ad. 8.

Uitgangspunt van ons College is om de aanbevelingen die gericht zijn op de BAG te verbreden naar het binnengemeentelijke gebruik van de basisinformatie. Dit zal onderdeel zijn van het Programma Basisinformatie zoals bedoeld onder ad. 1.

## 4.2 Nawoord rekenkamer

*College van B en W neemt zeven van de acht aanbevelingen over*

De rekenkamer dankt het college voor haar bestuurlijke reactie en is verheugd dat het college zeven van de acht aanbevelingen overneemt.

*College van B en W neemt aanbeveling 3 deels over*

Het college geeft aan aanbeveling 3 slechts ten dele over te zullen nemen. De reden is dat het college in tegenstelling tot de rekenkamer stelt dat zij zowel voldoet aan de wettelijke eisen voor het beheer van de BAG als aan de minimale eisen voor het gebruik van de BAG.

Ter onderbouwing van haar stelling dat zij voldoet aan de wettelijke eisen voor het *beheer*, geeft het college aan dat de gemeente ‘geslaagd’ is voor de toelatingsaudit. Echter als gevolg van een beperkte reikwijdte en beperkte diepgang van de toelatingsaudit kan het college hier onvoldoende zekerheid aan ontleen. Bovendien bleken uit de toelatingsaudit verschillende tekortkomingen en aandachtspunten die voor verbetering vatbaar zijn. Uit het rekenkameronderzoek blijkt ook dat het college niet voldoet aan de wettelijke bepalingen rondom het terugmelden, bepalingen die ook van belang zijn voor het beheer. Het college geeft overigens in de bestuurlijke reactie expliciet aan deze bevinding te delen.

Het college stelt ook dat aan de minimale eisen voor het *gebruik* van de BAG is voldaan, door het raadpleegbaar maken van de BAG-gegevens. Het college verwijst ter onderbouwing van deze stelling naar haar overleggen met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en een memorandum van dit zelfde ministerie.<sup>4</sup> De rekenkamer heeft het memorandum en andere correspondentie van het ministerie bestudeerd en blijft bij haar eerdere standpunt dat het gebruik van de BAG meer is dan het ‘raadpleegbaar’ maken van de BAG-gegevens. Tot het gebruik van de BAG rekent het ministerie ook:

---

<sup>4</sup> In aanvulling op de bestuurlijke reactie heeft de rekenkamer een memorandum van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (gedateerd 17 februari 2011) ontvangen. De tekst van dit memorandum is integraal overgenomen in de *Handreiking verplicht gebruik* afkomstig van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zoals deze op 17 mei 2011 gepubliceerd is op de website bag.vrom.nl.

- het inventariseren voor welke wettelijke taken de BAG gebruikt moet worden;
- in welke processen de BAG ingezet kan worden om doelmatiger, efficiënter of klantvriendelijker te werken;
- het confronteren van eigen gegevensverzamelingen met die van de BAG, inclusief het oplossen van verschillen;
- het zorgdragen voor een (handmatig of geautomatiseerd) mechanisme dat er voor zorgt dat altijd de actuele BAG gegevens tijdig beschikbaar zijn.<sup>5</sup>

Deze acties zijn niet of slecht ten dele door het college van B en W uitgevoerd, terwijl ons is gebleken dat het ministerie zelfs een formeel ondertekende verklaring van het college verwacht over het gerealiseerd zijn van bovenstaande punten.

Overigens zal de Amsterdamse BAG binnen drie jaar worden onderworpen aan een landelijk verplichte beheersaudit. Dit betreft een audit waarbij zowel het beheer, het gebruik als het terugmeldproces worden onderzocht. Daarnaast wordt tijdens deze audit vastgesteld of en in hoeverre is voldaan aan de wettelijke bepalingen. Het college is nog niet gestart met het voorbereiden van de beheersaudit.

#### *Ambitieniveau college*

Ondanks dat het college bijna alle aanbevelingen volledig overneemt heeft zij een kritische kanttekening gemaakt bij het oordeel van de rekenkamer over het ambitieniveau van het college. Na bestudering van de bestuurlijke reactie hebben wij de passage over het ambitieniveau van het college in ons bestuurlijk rapport aangepast. Aanpassingen in het kader van een bestuurlijk wederhoor zijn uitzonderlijk; de reden voor deze aanpassing is dat bij onze eerder gekozen formulering ten onrechte het beeld zou kunnen ontstaan dat het bestuur geen enkele visie heeft op basisregistraties. Dit is uiteraard niet zo. Het college heeft haar visie al eerder (juni 2010) verwoord in één van de negen actielijnen in het *realisatieplan 2010 – 2014 ICT op open Amsterdams peil*. Het college licht in de bestuurlijke reactie toe dat zij de kansen die de basisregistraties bieden niet direct maar gaande weg wil benutten. Kansen die, aldus het college, betrekking hebben op het behalen van efficiencywinst, goede dienstverlening, het snel kunnen ontsluiten van betrouwbare gegevens en het snel kunnen heffen van belastingen en het opsporen van fraude.

#### *Zorgen rekenkamer*

De rekenkamer is verheugd dat het college bijna alle aanbevelingen integraal overneemt en dat zij aangeeft vergaande ambities met basisregistraties te hebben. Toch zijn wij van mening dat basisregistraties in het algemeen en de BAG in het bijzonder weinig bestuurlijk en ambtelijk prioriteit hebben gekregen en krijgt. Enerzijds omdat het college haar ambities nog maar in zeer beperkte mate heeft weten te realiseren.

---

<sup>5</sup> Het college gaat er in de bestuurlijke reactie ten onrechte van uit dat de rekenkamer van mening is dat altijd voor een automatische koppeling gekozen moet worden. In ons onderzoeksrapport is aangegeven dat iedere organisatie zelf de afweging moet maken tussen een handmatige of een automatische koppeling, waarbij zowel de frequentie van de handeling of proces en de omvang van een bestand een grote rol spelen.

Anderzijds omdat het college de aanbevelingen van de rekenkamer wil overnemen in het *programma basisinformatie* en het *uitvoeringsplan BAG*, terwijl beide stukken nog moeten worden opgesteld.

Niet alleen vanuit de wettelijke plicht maar vooral ook vanuit ambities van het college geredeneerd, had de rekenkamer verwacht dat het college beleid zou opstellen om de BAG voor 1 juli 2011 geheel te hebben ingevoerd en te gaan gebruiken. Het tegendeel blijkt waar. Het college heeft bewust het gemeentebrede gebruik van de BAG uitgesteld en zich geconcentreerd op de invoering en het beheer van de BAG. Hierdoor heeft het college een vermijdbare traagheid laten ontstaan in het gebruik van de BAG. Zij neemt daarmee (bewust) het risico van kwaliteitsverlies in de BAG-gegevens en inefficiënties bij het verder realiseren van BAG binnen de gemeente. Het kwaliteitsniveau van de BAG wordt namelijk niet alleen beïnvloed door de maatregelen die gericht zijn op een goede inwinning en verwerking van gegevens. Ook de maatregelen die zorgen voor het verplichte gebruik en de correcte afhandeling van onjuistheden (terugmelden) zijn van invloed op de kwaliteit van de gegevens uit de BAG. Wanneer aan deze laatste twee schakels te weinig aandacht wordt besteed, verzwakt de hele (kwaliteits)keten.

Wellicht heeft deze traagheid te maken met de noodzaak om te moeten bezuinigen. Echter, juist gegeven de bezuinigingsopgave waar de gemeente voor staat is het lage tempo niet verstandig en verdienen basisregistraties meer bestuurlijke prioriteit. Het invoeren en gebruiken van basisregistraties is een dienstoverstijgend en complex proces. Niet alleen omdat gemeentebrede besparingen gerealiseerd kunnen door werkprocessen anders te organiseren, maar vooral ook omdat inefficiënties in de invoer en het gebruik van de BAG kunnen worden voorkomen. Dit vergt wel eerst enige investeringen. Nu nog zijn individuele diensten en stadsdelen verantwoordelijk voor het zelfstandig invoeren en gebruiken van de BAG. Door een gebrek aan budget, kennis en tijd komt het gebruik en het terugmelden maar in beperkte mate tot stand. Het gebruik van de BAG leidt in eerste instantie tot extra werk en zal pas gaande weg de werkbelasting verminderen, als gevolg van een verbeterde kwaliteit van de BAG-gegevens. De kost gaat hier voor de baat uit.

Het trage tempo kan ook te maken hebben met het feit dat het invoeren van basisregistraties geen onderwerp is dat politiek de harten sneller doet kloppen. Mogelijk is de perceptie dat het hier om een triviaal onderwerp gaat dat allang geregeld is of had moeten zijn. Waarbij de gedachte is dat dit kan worden gerealiseerd zonder ingrijpende gevolgen voor mensen en de organisatie. Niets is echter minder waar. Net als bij bedrijfsvoering en ICT krijgt een dergelijk thema vaak pas politieke aandacht als er sprake is van concreet waarneembare problemen. Een onderwerp waarvoor weinig politieke aandacht is, krijgt vaak ook, ambtelijk niet de prioriteit die het verdient. De praktijk laat dit ook zien. Het zou goed zijn als het gemeentebestuur deze neiging van zichzelf onderkennen en aan deze 'saaië' onderwerpen die van cruciaal belang zijn voor een goed functionerende gemeente toch de benodigde aandacht besteden. Doorbreken van het trage tempo is belangrijk omdat er sprake lijkt te zijn van een patroon. De geschiedenis laat zien dat het college herhaaldelijk een (nieuw) plan aankondigde om de

problemen op te lossen, terwijl een definitieve oplossing uitbleef. Dat baart de rekenkamer zorgen.

*Adviezen aan de gemeenteraad*

Op dit moment heeft het college het *programma basisinformatie* en het *uitvoeringsplan BAG* nog niet opgesteld. Wij adviseren de gemeenteraad om te bewaken dat het college beide stukken tijdig aan de raad aanbiedt. Tevens adviseren wij de raad om vast te stellen dat:

- het college in beide stukken ingaat op de aanbevelingen van de rekenkamer en
- het concrete uitvoeringsplan aansluit op de beleidsuitgangspunten van het programma.

Daarnaast adviseren wij de gemeenteraad om aanbeveling 3 over te nemen en het college te laten nagaan aan welke wettelijke bepalingen nu nog niet wordt voldaan en wat er moet gebeuren om er wel aan te voldoen.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)