

ONDERZOEKSRAPPORT

Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Een aaneenschakeling van processen

juni 2011

Rekenkamer Amsterdam



R a

Deel 2: Onderzoeksrapport

Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Een aaneenschakeling van processen

juni 2011

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.

Inhoudsopgave

1	Basisregistraties	5
1.1	Achtergrond basisregistraties	5
1.2	Stelsel van basisregistraties	7
2	De Amsterdamse BAG	13
2.1	BAG op hoofdlijnen	14
2.2	Opgave voor de gemeente Amsterdam	18
2.3	Bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid BAG	20
2.4	Bestuurlijke aandacht voor de BAG	23
2.5	Vergelijking met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Zaanstad	27
2.6	Conclusies Amsterdamse BAG	28
3	Wet- en regelgeving – het kader	31
3.1	Het Rijk	32
3.2	De gemeenteraad	34
3.3	College van Burgemeester en Wethouders	35
3.4	Actualiteit lokale wet- en regelgeving	36
3.5	Conclusies wet- en regelgeving	37
4	Toets naleving wet- en regelgeving van het Rijk	39
4.1	Toelatingsaudit	39
4.2	Maatregelen college van B en W	46
4.3	Conclusies naleving wet- en regelgeving	47
5	(Toekomstig) Gebruik BAG	51
5.1	Wettelijke plicht gebruik nader toegelicht	52
5.2	Is de gemeente klaar voor gebruik?	54

5.3	Huidige gebruikers	55
5.4	Toekomstige gebruikers	61
5.5	Plannen om toekomstig gebruik te gaan realiseren	68
5.6	Vergelijking met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Zaanstad	68
5.7	Conclusies	70
6	Terugmeldingen als kwaliteitsborging	73
6.1	Het belang van kwaliteitsborging	74
6.2	Terugmeldproces	75
6.3	Conclusies	89
	Bijlage 1 – Eisen basisregistraties	93
	Bijlage 2 – Begrippenlijst	97
	Bijlage 3 – Lijst met geraadpleegde personen	99

1 Basisregistraties

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de vraag:

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?

Om deze vraag te beantwoorden is enige achtergrondkennis nodig over wat basisregistraties zijn, waarom ze er zijn en welke plaats de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) innemen binnen het stelsel van basisregistraties.

De in dit hoofdstuk opgenomen informatie is afkomstig van het Rijk. De rekenkamer heeft in haar analyse de wetgeschiedenis rond de wet BAG doorgenomen en anderzijds meer actuele informatie betrokken van de speciale website van het Rijk rond de BAG¹ en de elektronische dienstverlening door de overheid².

1.1 Achtergrond basisregistraties

Sinds 1998 is de Nederlandse overheid actief bezig met het verbeteren van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. In het kader van het *Actieprogramma Elektronische Overheid* is het Rijk gestart met het project *Stroomlijning Basisgegevens*. Dit project heeft tot doel om de gegevensopslag en -uitwisseling van en tussen verschillende overheidsorganen te harmoniseren en te verbeteren. In de praktijk bleek namelijk dat veel gegevens meerdere malen en op verschillende manieren werden opgeslagen, waarbij de uitwisseling van gegevens vaak op problemen stuitte. Daarnaast resulteerde het meervoudig opslaan van dezelfde gegevens tot inefficiënties. Ook was onduidelijk welke registratiehouder de juiste definities en schrijfwijzen hanteert. De kern van het probleem is dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het verzamelen en beheren van de gegevens. Om hieraan een einde te maken heeft de overheid het stelsel van basisregistraties gelanceerd.

In de brief van 3 maart 2003 die de ministers van Binnenlandse Zaken, VROM en de Staatsecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer stuurden, wordt geconcludeerd dat voor belangrijke dossiers (zoals asielzoekerstromen, wachtlijsten in de zorg, integratie, openbare orde en veiligheid, illegale onderhuur van woonruimte, waterbeheer en criminaliteit) het noodzakelijk is dat de verschillende betrokken organisaties effectief en flexibel met elkaar kunnen samenwerken.³ Daartoe moeten zij snel en zonder problemen gegevens kunnen uitwisselen, die bovendien betrouwbaar en actueel zijn.⁴

Veelal vraagt de overheid aan de burger of het bedrijf de benodigde gegevens voor de gevraagde dienst aan te leveren, en in veel gevallen vraagt zij daarbij ook om

¹ www.bag.vrom.nl.

² www.e-overheid.nl.

³ *Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18, p. 2.*

⁴ zie voetnoot 3.

bewijsstukken. De burger wordt dus gevraagd om gegevens bij de ene overheidsinstelling op te halen en bij de volgende overheidsinstelling te bezorgen. Voor de burger zijn dit onnodige administratieve lasten, omdat de gevraagde gegevens al bij de overheid bekend zijn. Voor de overheid als geheel gaat, naast het beoordelen van het recht op de gevraagde dienst, veel (onnodige) inspanning zitten in het zoeken van gegevens waarmee gecontroleerd kan worden of de aangeleverde gegevens wel juist zijn. Dat is bewerkelijk omdat het (bij gebrek aan eenduidige identificaties) nogal wat zoekwerk vraagt.

In 2003 introduceert de overheid het begrip ‘authentieke registratie’⁵ en kondigt zij aan om 6 basisregistraties in te voeren:

1. personen
2. bedrijven
3. adressen
4. gebouwen
5. onroerende zaken
6. geografische basiskaarten

Deze 6 basisregistraties bevatten de belangrijkste, meest fundamentele objecten en subjecten (gerelateerd aan de identiteit of de plaats), die in de gegevensuitwisseling van en met de overheid het knooppunt vormen.

Uit de definitie van een authentieke registratie⁵ vloeien de essentiële kenmerken van een dergelijke registratie voort. In het Actieprogramma Elektronische Overheid (2003) zijn 12 eisen opgenomen die worden gesteld aan basisregistraties (zie voor een opsomming inclusief toelichting bijlage 1).⁶ Deze 12 eisen hebben betrekking op 5 hoofdcategorieën van eisen waaraan basisregistraties moeten voldoen:

- Heldere wetgeving.
- Transparante financiën.
- Duidelijke inhoud en structuur.
- Duidelijke verantwoordelijkheden en procedures.
- Onderdeel van het stelsel van basisregistraties.

⁵ Uit *Kamerstukken II* 2001/02, 26 387, nr. 11, p. 3 blijkt de definitie van een authentieke registratie. Een authentieke registratie is een kwalitatief hoogwaardig en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, instellingen, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de betreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk door private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen zoals privacybescherming expliciet is uitgesloten.

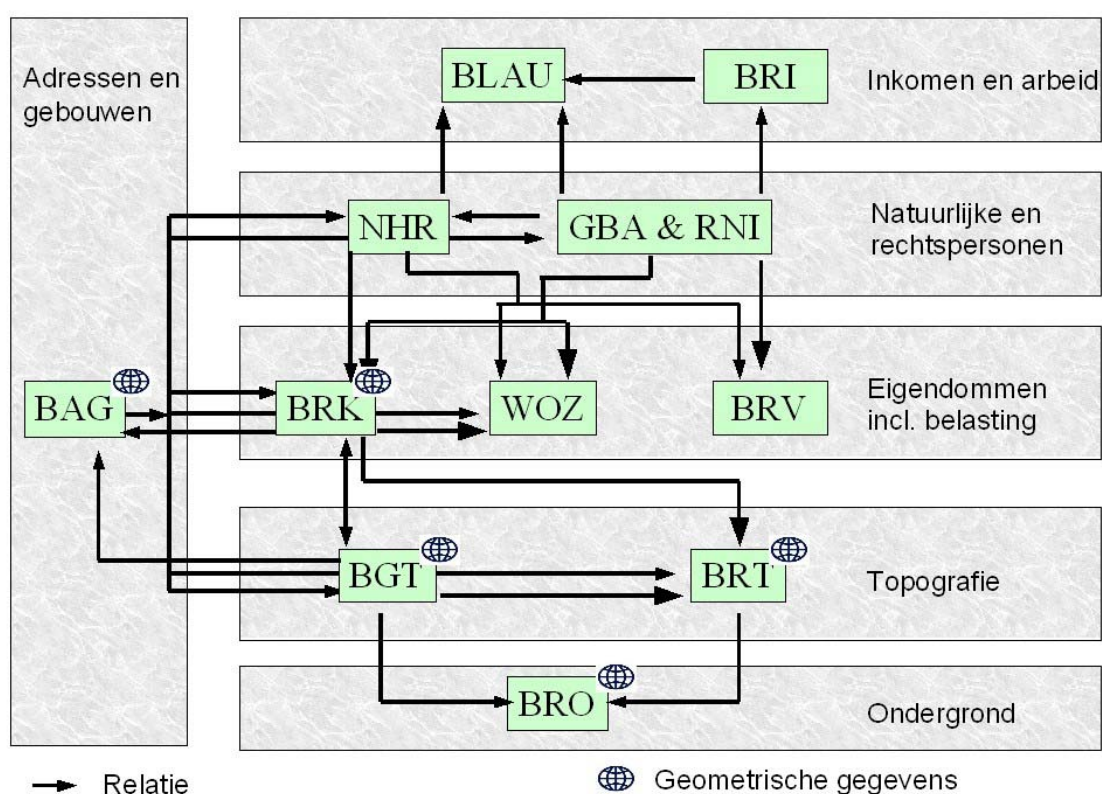
⁶ *Kamerstukken II* 2002/03, 26 387, nr. 18, p. 12- p.15.

1.2 Stelsel van basisregistraties

Het stelsel van basisregistraties bestaat uit verschillende basisregistraties die juridisch, informatiekundig, technisch en organisatorisch zo zijn afgestemd en gekoppeld dat deze overheidsbreed gebruikt worden. Hergebruik van gegevens voor dienstverlening aan burgers en bedrijven is daarbij het uitgangspunt. Een basisregistratie zorgt er voor dat gegevens in beginsel éénmaal worden verzameld en vervolgens meermalig worden gebruikt.

De rijksoverheid heeft het wettelijke stelsel van basisregistraties inmiddels uitgebreid tot 12 basisregistraties.⁷ Figuur 1.1 toont de onderlinge relaties tussen de basisregistraties.

Figuur 1.1 – Werking van het stelsel



Bron: website e-overheid ⁸

Het realiseren van het stelsel van basisregistraties is geen doel op zich maar dient gezien te worden als een bestuursinstrument om de overheidsinformatievoorziening te

⁷ Op de site van e-overheid <wiki.noiv.nl> worden 12 basisregistraties onderscheiden: Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA), Registratie Niet Ingezetenen (RNI), Nieuw Handelsregister (NHR), Basisregistraties Adresen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Kadaster (BRK), Basisregistratie Topografie (BRT), Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), Basisregistratie Ondergrond (BRO), Basisregistratie Voertuigen (BRV), Basisregistratie Lonen, Arbeids- en Uitkeringsverhoudingen (BLAU), Basisregistratie Inkom en Arbeid (BRI), Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ).

⁸ Stelselhandboek, onderdeel relaties tussen basisregistraties <wiki.noiv.nl>.

verbeteren en meerdere bestuurlijke en politieke doelstellingen te realiseren. Het gaat daarbij onder meer om de volgende doelen:

- Het verbeteren van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven door
 - eenmalig inwinnen en verzamelen;
 - meervoudig gebruik van informatie;
 - het vergroten van transparantie en
 - bewaking van de kwaliteit van gegevens.
- Het verlagen van de administratieve lasten (voor burgers en bedrijven) en uitvoeringslasten voor de overheidsorganisatie.
- Het verbeteren van de fraudebestrijding, handhaving en toezicht.

Het realiseren van het stelsel van basisregistraties is om verschillende redenen een grote uitdaging. Zo dienen de verschillende overheidsorganisaties goede afspraken met elkaar te maken en hier naar te handelen (in de hiernavolgende alinea's wordt stilgestaan bij de verschillende rollen die overheidsorganen spelen bij basisregistraties). Daarnaast dienen er verschillende relaties te worden aangebracht en onderhouden:

- *Relaties binnen een basisregistratie.*
Een voorbeeld van een dergelijke relatie is een adreseerbaar object (verblijfsobject, standplaats of ligplaats) en pandrelatie. De bronhouder, bijvoorbeeld het college van B en W, is zelf verantwoordelijk voor het controleren van deze relaties en andere basisregistraties vertrouwen op de gecontroleerde gegevens.
- *Directe relaties tussen basisregistraties.*
Basisregistraties zijn aan elkaar gekoppeld door onderlinge verwijzingen. Als verwijzing wordt dan tenminste in beide basisregistraties een sleutelgegeven opgenomen, bijvoorbeeld het BSN voor de verwijzing naar een persoon. In figuur 1.1 wordt dit weergegeven met een pijl, die wijst naar de basisregistratie die een verwijzing opneemt. Een goed voorbeeld van een directe relatie is de wettelijke koppeling tussen persoonsgegevens uit de GBA met adresgegevens uit de BAG.
- *Indirecte relaties tussen basisregistraties.*
Basisregistraties zijn aan elkaar gekoppeld zodat elk uniek gegeven slechts in één registratie wordt opgeslagen. Doordat basisregistraties onderling direct gekoppeld zijn, is het mogelijk om gegevens tussen adres, personen en inkomen te koppelen. Een koppeling die bij het aanvragen van een bijstandsuitkering gemaakt moet worden. In de Basisregistratie Inkomen (BRI) wordt bijvoorbeeld verwezen naar een persoon (via het BS-nummer) uit de GBA en via de GBA naar het adres uit BAG (adreseerbaar object-id).
- *Gemeentelijke objecten.*
Gemeentelijke organisaties zullen steeds hun eigen objecten en gegevens in relatie moeten brengen met de objecten van de basisregistraties. Alleen dan kan voorkomen worden dat dezelfde soorten gegevens op verschillende plekken binnen de gemeente worden bijgehouden.

Andere uitdagingen worden gevormd door de grenzen van het stelsel van basisregistraties. Niet alle benodigde informatie is altijd voorhanden en er blijven verschillen bestaan tussen definities als gevolg van verschillende wetgeving. Niet alle personen, bedrijven, gebouwen en andere relevante objecten waarmee een individueel

overheidsorgaan in aanraking kan komen, worden in de basisregistraties opgenomen. Zo verblijven seizoensarbeiders te kort in Nederland om in de GBA te worden ingeschreven, terwijl de Belastingdienst wel loonbelasting bij ze dient te heffen. Overdekte hooibergen en onbemande tankstations worden niet in de BAG geregistreerd, terwijl ze wel relevant zijn voor de brandweer ingeval van een calamiteit. Het is aan de gebruikers om te bepalen welk deel van hun populatie wordt afgedekt door basisregistraties en over welke objecten ze nog steeds zelf gegevens moeten verzamelen. De definities van gegevens in de basisregistraties kunnen afwijken van de definities in de vele wetten die gebruikers van basisregistraties uitvoeren. Soms noodzaakt de inhoud van een uitvoeringswet tot een inhoudelijke verschillende definitie. In dat geval is het onontkoombaar dat de uitvoeringsorganisatie zelf de betreffende gegevens verzamelt. Dit kan er toe leiden dat de dienst Belastingen bijvoorbeeld zelfstandig de oppervlakten van een verblijfsobject dient te berekenen omdat in de voor haar geldende wet (de WOZ) een andere berekeningswijze wordt gevolgd dan in de BAG. Bij het opstellen van de betreffende wetten is niet altijd rekening gehouden met (de voorlopers van) de basisregistraties. In dat geval is er reden om de uitvoeringswet aan te passen en zo de uitvoering voor burger/bedrijf en uitvoeringsinstelling te vereenvoudigen.

Eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat het cruciaal is om goede afspraken te maken en een goede regie te voeren bij de invoering van het stelsel van basisregistraties. Het stelsel functioneert zolang ook de verantwoordelijke ministers de afzonderlijke basisregistraties realiseren en de juiste koppelingen met de andere basisregistraties leggen. De staatssecretaris van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie en regie op het stelsel van basisregistraties. Onder die coördinerende verantwoordelijkheid vallen ook de (technische) voorzieningen die het stelsel ontsluiten en toegankelijk maken.

Binnen het stelsel zijn er verschillende rollen te onderscheiden:

- de rol van registratiehouder;
- de rol van beheerder;
- de rol van bronhouder;
- de rol van gebruiker.

Registratiehouder en beheerder

Registratiehouders zijn op landelijk niveau de politieke eigenaren van de basisregistraties. Dit zijn de verschillende ministers die politiek verantwoordelijk zijn voor de registraties. Tabel 1.1 laat zien welke ministers verantwoordelijk zijn voor welke basisregistraties.

Beheerders zorgen ervoor dat de basisregistraties op landelijk niveau raadpleegbaar zijn. In tabel 1.1 zijn de beheerders tussen haakjes vermeld achter de basisregistratie. Zo is het kadaster aangewezen als beheerder voor de BAG.

Tabel 1.1 Rollen per basisregistratie

Minister	Basisregistratie				
BZK	GBA (BPR)	RNI (BPR)			
EZ	NHR (KvK)				
IM ⁹	BAG (Kadaster)	BRT (Kadaster)	BRK (Kadaster)	BGT (Kadaster)	BRON (Kadaster)
V&W	KR (RDW)				
SZW	BLAU (UWV)				
FIN	BRI (Belastingdienst)		WOZ (Waarderingskamer)		

Bron: website e-overheid¹⁰

Bronhouders

Landelijke basisregistraties worden veelal opgebouwd uit decentrale registraties. De bronhouders zijn verantwoordelijk voor het opbouwen en actueel houden van de decentrale registraties, ook wel het beheer genoemd. Bij WOZ, GBA, BGT en BAG is de bronhouder het college van B en W. Veelal heeft het college van B en W het beheer opgedragen aan een ambtelijk functionaris. In Amsterdam is dat voor de BAG de directeur DPG. Veel gebeurtenissen die leiden tot een mutatie in een basisregistratie (BAG, GBA, WOZ, BGT) vinden binnen een gemeente plaats. Het proces start bij de gemeente; het college van B en W neemt veelal een besluit, waarna dat besluit dient als bron om de gemeentelijke basisregistratie bij te werken. Vervolgens wordt de (landelijke) basisregistratie bijgewerkt.

Gebruikers

Gebruikers zijn de (rechts)personen die in de praktijk voor de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden gebruik maken van de gegevens uit basisregistraties. Alle overheden moeten voor de uitvoering van hun publieke taken gebruik maken van authentieke gegevens uit de basisregistraties. Dat betekent dat alle gemeenten, alle provincies, alle waterschappen, alle zelfstandige bestuursorganen en overige organisaties voor hun publieke taak gebruik moeten maken van de basisregistraties.

Rollen toegelicht voor de BAG

Zoals eerder uit tabel 1.1 bleek, is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de registratiehouder en daarmee politiek verantwoordelijk voor de BAG als geheel. Het Kadaster beheert de Landelijke Voorziening BAG (LVBAG) en stelt de gegevens beschikbaar aan de diverse gebruikers. De gemeente Amsterdam vervult de rol van bronhouder en is tevens gebruiker van de BAG bij de uitvoering van haar publieke taken. Het college van B en W, is formeel verantwoordelijk voor het op adequate wijze invulling geven aan haar 'gemeentelijke' rollen¹¹. Op de gemeente Amsterdam rust daarom de wettelijke plicht om de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren. Realiseren betekent niet alleen dat de binnen de gemeente de BAG-gegevens moeten worden verzameld en vastgelegd (bronhouder), maar ook dat de BAG-gegevens moeten worden

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, voorheen het ministerie van VROM.

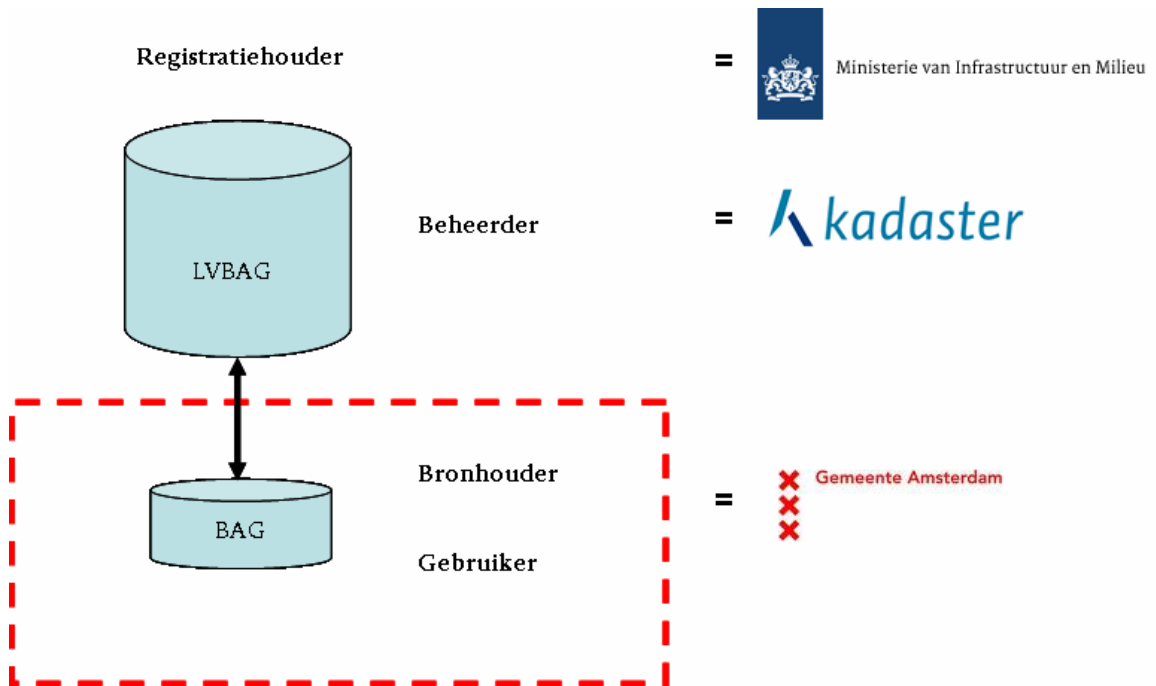
¹⁰ Besturing van het stelsel van basisregistraties, versie 1.1.

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 968, nr. 3, p. 4.

gebruikt bij het uitvoeren van haar publieke taken. Daarnaast dient zij kennelijke onjuistheden uit te zoeken om zo de kwaliteit van de basisregistratie te waarborgen.

In figuur 1.2 zijn de verschillende rollen, die bij de BAG te onderscheiden zijn, grafisch weergegeven.

Figuur 1.2 - te onderscheiden rollen bij de BAG



Bron: Rekenkamer Amsterdam

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag *ligt de gemeente Amsterdam op schema om per 1 juli 2011 te voldoen aan de Wet BAG* leggen wij de nadruk op de rollen van bronhouder en gebruiker die de gemeente wettelijk te vervullen heeft. Behoudens paragraaf 4.1, waar wij ingaan op de aansluiting van de BAG aan de LVBAG, zijn de rollen van registratiehouder en beheerder buiten beschouwing gebleven. Met andere woorden, het rekenkameronderzoek richt zich op de rol van de gemeente Amsterdam (de rood gestippelde rechthoek in figuur 1.2).

Naast de invoering en gebruik van de BAG zal het college van B en W de komende jaren ook een soortgelijke verantwoordelijkheid krijgen voor de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) en de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Voor de Basisregistratie Topografie (BRT) zal het college van B en W leverancier worden van 'Amsterdamse' gegevens aan het Kadaster. Daarnaast kent het college van B en W zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, verschillende uitdagingen bij het inrichten, koppelen en gebruiken van basisregistraties. Tevens stelt het college van B en W naast het gebruik van basisregistraties, het gebruik van andere binnengemeentelijke registraties, ook bekend als kernregistraties, verplicht, zodat steeds meer gegevens éénmalig worden geregistreerd en meermalig worden gebruikt. Dit rekenkameronderzoek heeft geen

betrekking op de koppelingen tussen basisregistraties, de invoering van RNI, BGT en BRT en de verdere invoering van kernregistraties. Maar wij verwachten dat de bevindingen uit dit onderzoek inclusief de conclusies en aanbevelingen van nut kunnen zijn bij een goede vervulling van de rol van bronhouder en gebruiker van basis- en kernregistraties.

2 De Amsterdamse BAG

Per 1 juli 2009 is de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (Wet BAG) in werking getreden. Uitgangspunt voor de in de wet opgenomen eisen is, conform de basisprincipes van basisregistraties, het afdwingen van eenmalig vastleggen en meervoudig gebruik van gegevens over adressen en gebouwen door de (decentrale) overheid. De gemeente Amsterdam heeft net als alle andere Nederlandse gemeenten tot 1 juli 2011 de tijd om aan de vereisten van de BAG te voldoen. Zo zal er vanaf 1 juli 2011 een gebruikspllicht voor bestuursorganen gelden. Het is voor gemeentelijke organisaties dan niet meer toegestaan zelf gegevens in te winnen bij bedrijven of burgers, maar men dient gebruik te maken van de gegevens uit de BAG. Dit geldt voor zowel de registratie (administratieve gegevens) als voor het register (de brondocumenten).¹²

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wie binnen de gemeente Amsterdam op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau verantwoordelijk zijn om de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren en hoe deze bevoegdheidsverdeling bijdraagt aan een tijdige realisatie van de BAG.

Aanpak rekenkamer

Voorafgaand aan de vraag hoe op bestuurlijk en ambtelijk niveau de verantwoordelijkheden zijn georganiseerd voor de realisatie van de BAG, hebben wij eerst onderzocht welke informatie in de gemeentelijke BAG wordt vastgelegd, welke voordelen er met een goed functionerende BAG zijn te behalen voor de gemeente en hoe de bronhouder en gebruikers samen de kwaliteit van de BAG waarborgen (paragraaf 2.1). Vervolgens hebben wij geanalyseerd voor welke opgave de gemeente staat als zij de BAG wil invoeren (paragraaf 2.2). Op basis van de wet en regelgeving zijn wij nagegaan hoe bestuurlijk en ambtelijk de verantwoordelijkheden zijn verdeeld voor de realisatie van de BAG (paragraaf 2.3). Vervolgens hebben wij onderzocht welke bestuurlijke aandacht er is geweest voor het realiseren van de BAG (en haar voorlopers) en hebben wij de beslissing van het college van B en W om het in ontwikkeling zijnde *programma basisregistraties* niet aan te merken als risicovol project aan nader onderzoek onderworpen (paragraaf 2.4). Tevens hebben wij onderzocht hoe de Amsterdamse situatie zich verhoudt tot die van 5 andere gemeenten.

Wij hebben in dit deel van het onderzoek gebruik gemaakt van informatie afkomstig van het Rijk (de wet BAG en informatie afkomstig van websites). Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van geldende gemeentelijke wet- en regelgeving (reglement Vastgoed Register Amsterdam en het reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011, regeling Risicovolle Projecten), documenten (processenhandboek BAG, jaarrekening DBGA 2010, verslagen van ACAM en rekeningencommissie inclusief de reactie van het college van B en W daarop, verslagen leveringsovereenkomsten, plan van aanpak Kwaliteit BAG) en interviews met

¹² DPG, "Processenhandboek BAG", versie 3.1, 4 oktober 2010, p. 8.

medewerkers DPG. Tevens hebben wij de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Zaanstad in de periode februari en maart 2011 telefonisch en per e-mail benaderd voor het verkrijgen van vergelijkende informatie.

2.1 BAG op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord wat de BAG is. Om deze vraag te beantwoorden zetten wij uiteen welke documenten en gegevens in de BAG worden vastgelegd (paragraaf 2.1.1), wat het belang van de BAG is voor de gemeentelijke processen en welke voordelen behaald kunnen worden door gebruik te maken van de BAG (paragraaf 2.1.2). Tevens lichten wij toe welke verschillende rollen zijn te onderscheiden binnen de Amsterdamse BAG (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 Te registeren documenten en gegevens

De gemeente heeft de plicht om gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen te verzamelen en vast te leggen.¹³ De vast te leggen gegevens volgen de vier fasen van de levenscyclus van een pand en een verblijfsobject. Deze levenscyclus start met de planvorming, gevolgd door het bouwen en het gebruik en eindigt met het slopen van het verblijfsobject of pand (zie figuur 2.1). Al deze gebeurtenissen geven aanleiding tot het opnemen, muteren en in de historie plaatsen van gegevens in de BAG. In figuur 2.1 geven wij een overzicht van de geregistreerde BAG-gegevens en brondocumenten en de wijze waarop deze in de BAG worden verwerkt. Zo ontvangt het stadsdeel in de fase 'bouw' van de aanvrager van een verleende bouwvergunning de melding dat deze is begonnen met het bouwen van een object dat als zodanig al is geregistreerd binnen de basisregistratie gebouwen. Deze melding gaat vergezeld van een brondocument. Het stadsdeel verstrekt het brondocument aan de bronhouder van de BAG (DPG). Deze neemt het brondocument op in het register en werkt vervolgens de gegevens in de registratie Adressen en Gebouwen bij. Het register en de registratie vormen samen de BAG.

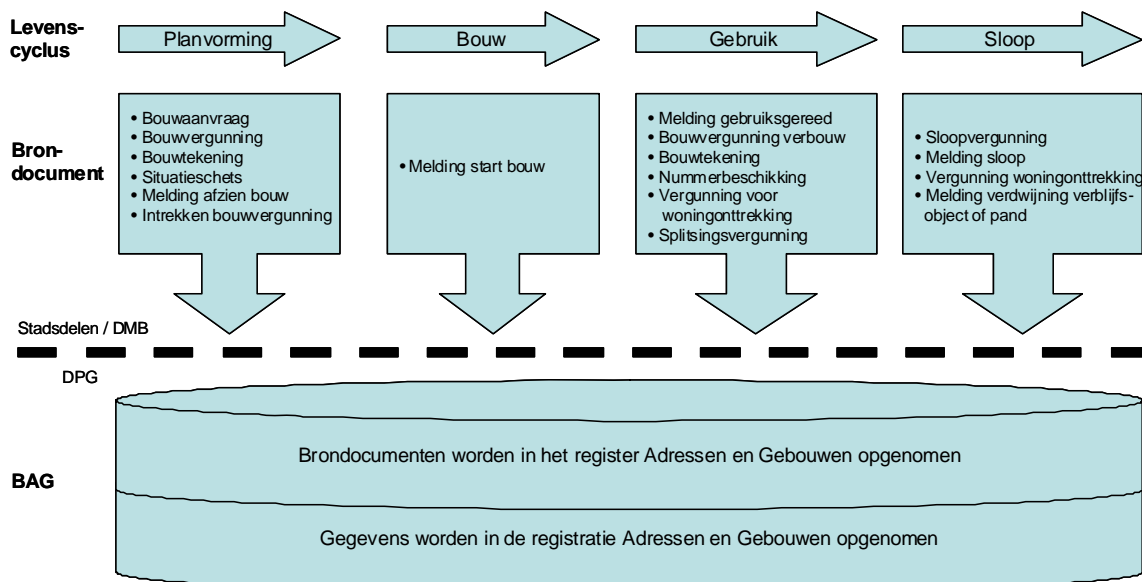
Inhoud Amsterdamse BAG

- 180.000 panden, met daarin 450.000 verblijfsobjecten, waarvan bijna 90% woningen
- 2.700 ligplaatsen
- 300 standplaatsen

Bron: dpg.amsterdam.nl (nov 2010)

¹³ Bijlage I bij de regeling basisregistraties adressen en gebouwen.

Figuur 2.1 - Verwerking van brondocumenten in de BAG



Bron: Rekenkamer op basis van handboek BAG van DPG.

De gebruikersplicht brengt tevens met zich mee dat gemeentelijke organisaties niet zelf gegevens meer mogen inwinnen bij bedrijven of burgers, maar zij verplicht zijn om de gegevens uit de BAG te gebruiken. Dit geldt voor zowel de registratie (administratieve gegevens) als voor het register (de brondocumenten).¹⁴

2.1.2 Belang en voordelen BAG

De gegevens uit de BAG zijn voor veel processen binnen de gemeente van belang, bijvoorbeeld voor de rampenbestrijding, het handhaven, het opleggen van belastingaanslagen, de erfpacht en het opstellen van betrouwbare beleidsinformatie.

Bovendien biedt de BAG de gemeente verschillende voordelen. In haar voorlichtingscampagnes schetst het Rijk vijf soorten voordelen van de BAG¹⁵. Deze vijf voordelen hebben wij met voorbeelden uit de Amsterdamse praktijk toegelicht:

1. De BAG biedt een adressenbestand van hoge kwaliteit, dat gebruikt kan worden om na te gaan of (opgegeven) adressen bestaan.
Amsterdamse praktijk: DPG heeft een analyse gemaakt tussen het in de BAG-geregistreerde hoofdgebruik van een verblijfsobject op basis van de afgegeven vergunning (bijvoorbeeld werken) en het feitelijke gebruik op basis van de WOZ-registratie (bijvoorbeeld wonen). Deze verschillenanalyse kan duiden op oneigenlijk gebruik van het verblijfsobject en mogelijk een illegale situatie. DPG heeft de resultaten van deze analyse aangeboden aan de stadsdelen in 2010. Voor zover DPG bekend hebben de stadsdelen deze verschillen niet onderzocht.

¹⁴ DPG, "Processenhandboek BAG", versie 3.1, 4 oktober 2010, p. 8.

¹⁵ <bag.vrom.nl>.

2. De BAG biedt één landelijke bron voor object- en adresgegevens. Stadsdelen, diensten en bedrijven hoeven daarom geen afzonderlijke registraties meer bij te houden.

Amsterdamse praktijk: De dienst belastingen gemeente Amsterdam (DBGA) heeft de kwaliteit van de vastgoedgegevens weten te verbeteren. Hierdoor heeft DBGA over 2010 eerder onroerend zaakbelasting kunnen heffen dan gebruikelijk (geschatte belastingopbrengst circa € 1,2 miljoen¹⁶), omdat de dienst objecten (onder meer nieuwbouwprojecten) op het spoor is gekomen waarover zij niet eerder belasting heeft geheven. Daarnaast kon door de verbeterde kwaliteit de bezetting van de afdeling Vastgoed-buitendienst afnemen.

3. Met behulp van de unieke BAG identificatienummers kan informatie die hoort bij een adres of object eenvoudig gekoppeld worden aan (of vergeleken met) informatie van andere organisaties die ook de BAG gebruiken.

Amsterdamse praktijk: Mede door de BAG is het mogelijk dat de dienst Wonen Zorg en Samenleven (DWZS) dienst overschrijdende projecten uitvoert waarmee adresgerelateerde fraude en administratieve leegstand wordt gesignaleerd.

4. De BAG maakt het eenvoudig om alle informatie die is gerelateerd aan een object of adres op de kaart weer te geven.

Amsterdamse praktijk: Hierdoor is het mogelijk om op een kaart coffeeshoplocaties binnen een straal van 250 meter van scholen aan te geven of een overzicht te maken van afmeerplaatsen van boten, wanneer er een bestuurlijke discussie is over de overlast van boten.¹⁷

5. De BAG biedt informatie over gebouwen in aanbouw en gesloopte gebouwen, en over de bijbehorende adressen.

Amsterdamse praktijk: Informatie uit de BAG draagt in het geval van opgeleverde woningen bij aan de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds, en - in een aantal gevallen - in de toekenning van meer BLS-subsidie.¹⁸

¹⁶ Uit de jaarrekening DBGA 2010 (p. 25) blijkt dat de opbrengsten van de onroerende zaakbelastingen (ozb) € 9,6 miljoen hoger zijn dan in de geactualiseerde begroting was opgenomen. Hiervoor heeft DBGA twee verklaringen. DBGA heeft de ramingsprocedure aangepast omdat onder invloed van het gereedkomen van de grote objecten aan de Zuidas de gemiddelde waarde van niet-woningen naar boven bijgesteld moest worden (raming was op basis van gemiddelde waarden). De tweede reden is dat de voorbereiding van de koppeling tussen de Basisregistratie gebouwen [BAG] en het WOZ-bestand een hogere toename van het areaal niet-woningen aan het licht dan werd verwacht, in totaal 2.000 meer dan de 7.000 die begroot waren. DBGA heeft aangegeven niet in staat te zijn het economische voordeel van de koppeling tussen de BAG- en de WOZ-administratie exact te kunnen kwantificeren. Het in dit rapport gepresenteerde bedrag betreft een schatting van DBGA op basis van een gemiddelde belasting opbrengst voor het eigendom van circa 2.000 woonobjecten en het eigendom en gebruik van circa 400 niet-woningen. Uit de jaarrekening DBGA 2010 kan worden gelezen dat DBGA extra belasting heeft kunnen heffen door de schoningsactie. DBGA geeft aan dat zij door de schoningsactie in staat is geweest om eerder dan voorheen belastingen te heffen, maar dat er geen sprake is van extra belastingopbrengsten. De gewekte suggestie dat het BAG-schoningstraject heeft geresulteerd in extra belastingopbrengst is dus pertinent onjuist, aldus DBGA. De rekenkamer is van mening dat de jaarrekening van DBGA op dit punt geen getrouw beeld geeft, doordat de toelichting niet de juiste verklaring bevat over de meeropbrengsten.

¹⁷ R. Hoff, 'Hoe krijg je geo-informatie op het netvlies van bestuurders', *Geo-Info* 2010-6, p. 6.

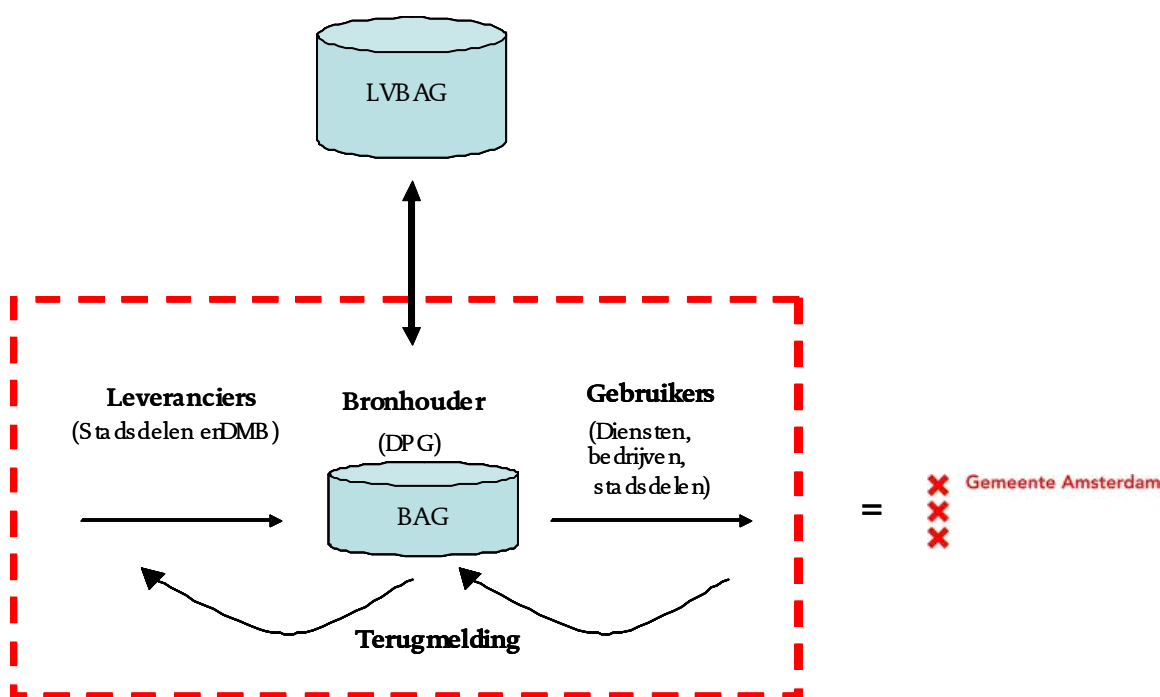
¹⁸ zie voetnoot 17.

2.1.3 Rollen binnen de BAG

Bij de (binnengemeentelijke) BAG zijn drie verschillende rollen te onderscheiden die er gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn om de kwaliteit van de BAG gegevens te verbeteren en te borgen (zie figuur 2.2):

1. de leveranciers van de adres- en gebouwgegevens (stadsdelen en DMB),
2. de bronhouder (DPG) en
3. de gebruikers van de BAG-gegevens (gemeentelijke uitvoeringsorganisaties).

Figuur 2.2 – Relatie tussen leveranciers, bronhouder en gebruikers BAG



Bron: Rekenkamer Amsterdam

Leveranciers en bronhouder

De rol van leverancier is in feite een afsplitsing van de rol van bronhouder zoals die in hoofdstuk 1 is toegelicht. De autonome positie van Amsterdamse stadsdelen brengt met zich mee dat zij samen met Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) de authentieke gegevens aanleveren die de bronhouder dient te verwerken in de BAG. De dienst Persoons- en GEO-informatie (DPG) is binnen de gemeente aangewezen als bronhouder en houdt vanuit die rol ook de landelijke voorziening BAG actueel.

Gebruikers

De gegevens worden zowel binnen als buiten de gemeente gebruikt. Binnen de gemeente worden ze door stadsdelen, diensten en bedrijven gebruikt. Buiten de gemeente door bijvoorbeeld de brandweer en de beheerder van het energienetwerk. Met dit onderzoek richten wij ons op de binnengemeentelijke gebruikers.

Onderlinge afhankelijkheid leveranciers, bronhouder, gebruikers

Leveranciers, bronhouder en gebruikers hebben elk hun afzonderlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (zie paragraaf 2.3) en zijn onderling afhankelijk van elkaar. Het zijn als het ware de schakels die gezamenlijk een ketting vormen. Maar net als bij een ketting wordt de 'sterkte' van een procesketen beïnvloed door de sterkte van de afzonderlijke procesrollen. Zo zullen gebruikers naar verwachting gebruik maken van de BAG als de gegevens in de BAG betrouwbaar en toegankelijk zijn. Op de bronhouder rust dus de plicht om de gegevens toegankelijk te maken. Daarentegen wordt de kwaliteit van de gegevens gewaarborgd en verbeterd, als gebruikers kennelijke onjuiste gegevens zo spoedig mogelijk terugmelden bij de bronhouder (DPG) en wanneer de leveranciers (stadsdelen en DMB) deze onjuistheden uitzoeken en oplossen. Wij zullen op het terugmeldproces, waar zowel leveranciers, bronhouder als gebruikers bij betrokken zijn, uitgebreid in hoofdstuk 6 ingaan. De onderlinge afhankelijkheid tussen de leveranciers, bronhouder en gebruikers is in figuur 2.2 zichtbaar gemaakt.

2.2 Opgave voor de gemeente Amsterdam

In paragraaf 1.2 hebben wij aangegeven dat de invoering door het Rijk van het stelsel van basisregistraties niet eenvoudig is en gepaard gaat met een aanzienlijke opgave voor degene die basisregistraties moeten realiseren. Samengevat zijn er 5 aandachtsgebieden:

- de regievoering;
- de gemeenschappelijke afspraken tussen de verschillende rollen;
- het aanbrengen en onderhouden van relaties binnen en tussen basisregistraties;
- de grenzen van de basisregistraties;
- het verschil in definities tussen basisregistraties.

De gemeente Amsterdam staat voor wat betreft de invoering van de BAG voor een soortgelijke opgave. De invoering in Amsterdam van de basisregistraties, en de BAG in het bijzonder, vertoont namelijk grote gelijkenis met de invoering van het nationale stelsel van basisregistraties.

Regievoering

Net als bij de realisatie van het stelsel van basisregistraties op nationaal niveau kan, de BAG (en andere gemeentelijke basisregistraties) alleen goed werken als er gemeenschappelijke afspraken zijn waarbinnen iedere betrokken groep zijn aandeel levert. Een beschrijving en inrichting van de verschillende bouwstenen is niet voldoende. Het aanbrengen van samenhang en het creëren van een raamwerk voor verdere ontwikkeling en het gebruik van de BAG is essentieel voor het welslagen van de basisregistratie. Een goede regierol is dus bij de invoering van de BAG onontbeerlijk.

Gemeenschappelijke afspraken

Gemeenschappelijke afspraken zorgen voor het samenhangend functioneren van de BAG. Er dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt tussen de groepen die de verschillende rollen vervullen (leverancier, bronhouder en gebruiker) maar ook voor processen die de gehele basisregistratie raken. Zo dienen er bijvoorbeeld duidelijke afspraken te worden gemaakt over wie als ‘probleemeigenaar’ zorg draagt voor de zorgvuldige en tijdige afwikkeling van het terugmeldproces. Indien een dergelijke terugmelding in een zwakke afhandeling (schakel) blijft steken tast dit de kwaliteit van de gehele basisregistratie (ketting) aan. Dit kan alleen voorkomen worden als voor het proces van terugmelden duidelijke gemeenschappelijke afspraken zijn gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit gebied.

Het aanbrengen en onderhouden van relaties

Het stelsel van (gemeentelijke) basisregistraties kan alleen goed werken als de basisregistraties permanent op elkaar zijn aangesloten via koppelingen van identificerende gegevens en verbindingen die goed functioneren (zie ook paragraaf 5.2). Het gaat hierbij niet uitsluitend om de ‘technische aansluiting’ maar ook om de procesmatige, organisatorische aansluiting. Verschillende gemeentelijke organisaties zullen, als gevolg van de wettelijke plicht tot gebruik van de gegevens uit basisregistraties, steeds hun eigen objecten en gegevens in relatie moeten brengen met de objecten van de basisregistraties. Bij organisatorische- of procesveranderingen zullen de relaties, indien nodig, moeten worden aangepast aan de nieuwe situatie.

Grenzen van een basisregistratie

Niet alle relevante objecten worden in de basisregistraties opgenomen. In paragraaf 1.2 werd al het voorbeeld gegeven van het niet voorkomen van gegevens in de BAG (overdekte hooibergen en onbemande tankstations) die wel relevant zijn voor de uitoefening van publieke taken. Om dergelijke gegevens beschikbaar te maken dient er een voorziening te worden getroffen om deze objecten die wettelijk niet in de BAG worden opgenomen alsnog te registreren.¹⁹

Verschil in definities

Met de groei van de gemeentelijke taken worden in tal van gemeentelijke processen gegevens vastgelegd die vaak dezelfde objecten betreffen. Daarbij valt te denken aan natuurlijke personen, organisaties en ook ruimtelijke objecten, zoals kadastrale percelen, gebouwen, wegen e.d. Door verschil in definities (van die objecten en de eigenschappen ervan) zijn de gegevens over die objecten moeilijk vergelijkbaar, inconsistent (dubbel vastgelegd) en daardoor moeilijk te koppelen. Daar waar wettelijk voor dezelfde objecten een verschillende definitie wordt gehanteerd kan dubbele vastlegging niet worden voorkomen. Zo zal de Dienst Belastingen voor bepaalde typen WOZ-objecten de oppervlakte van deze objecten met een van de BAG afwijkende meetinstructie moeten blijven bepalen en deze oppervlakte moeten registreren.

¹⁹ Naast de door het ministerie van IM vastgestelde BAG-gegevens, registreert DPG ook zogenaamde BAG+-gegevens. De BAG+-gegevens worden niet doorgestuurd naar de Landelijke Voorziening.

Naast de bovenvermelde opgaven, die grote gelijkenis vertonen met die op nationaal gebied, is de situatie in Amsterdam extra complex, terwijl de infrastructuur van het Rijk uitgaat van zo weinig mogelijk schakels. Met de verordening op de stadsdelen heeft het college van B en W haar bevoegdheden deels overgedragen aan de stadsdeelbesturen. Dit heeft er toe geleid dat de dagelijkse besturen verantwoordelijk zijn geworden voor het vaststellen van de openbare ruimten en het toekennen van nummeraanduidingen voor verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen. Hierdoor kan de rol van bronhouder, zoals door het Rijk vastgesteld, in Amsterdam niet centraal worden vervuld. De bronhouder (DPG) is namelijk voor het beheer van de BAG direct afhankelijk van de aanlevering van (bron)documenten door stadsdelen die de rol van leverancier vervullen. Doordat (bron)documenten van acht verschillende leveranciers afkomstig zijn, is extra coördinatie door de bronhouder vereist, mede omdat systemen en procedures verschillen waardoor de overdracht van informatie niet op dezelfde wijze kan plaatsvinden.²⁰ Met de huidige invulling van bestuurlijke en ambtelijke rollen en verantwoordelijkheden is ingrijpen in (sub)processen als deze herhaaldelijk falen geen sinecure. De formele bevoegdheden van DPG beperken zich tot het geven van ‘gele’ en ‘rode’ kaarten. Andere sanctiemogelijkheden bestaan er niet voor DPG. Een eventuele interventie zal daarom op bestuurlijk niveau moeten plaatsvinden.

2.3 Bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid BAG

Uit de wet BAG volgt dat het college van B en W bestuurlijk verantwoordelijk is voor de BAG. In paragraaf 2.3.1 zetten wij uiteen hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheid formeel vorm is gegeven. Vervolgens gaan wij nader in op de ambtelijke verantwoordelijkheden rondom de BAG (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het college van B en W is (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het bijhouden van de registraties en registers voor de Adressen en Gebouwen.²¹ Zij zijn tevens verantwoordelijk voor het tijdig actualiseren van de BAG-gegevens en dienen te zorgen voor een goede beschikbaarheid, werking en beveiliging van de BAG en deze gegevens beschikbaar te stellen.²² Tevens is het college van B en W verplicht mogelijk onjuiste gegevens in de BAG te onderzoeken en indien nodig aan te passen.²³

Met het overdragen door het college van B en W van haar bevoegdheden aan de stadsdeelbesturen (voor het vaststellen van de openbare ruimten en het toekennen van nummeraanduidingen voor en het afbakenen van verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen) heeft zij een deel van haar bestuurlijke verantwoordelijkheden als bronhouder gedelegeerd aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen. De rol van bronhouder in Amsterdam is daarmee gesplitst in de ‘centrale’ rol van bronhouder (DPG) en ‘decentrale’ rol van leverancier (stadsdelen en DMB)..

²⁰ Naast de zeven stadsdelen levert ook DMB brondocumenten aan DPG aan.

²¹ Art 2 Wet BAG.

²² Art 9, 14, 15, 16, 32 Wet BAG.

²³ Art 37 Wet BAG.

Voorts is het college van B en W in haar rol als gebruiker vanaf 1 juli 2011 ook verplicht om de gegevens uit de BAG te gebruiken.²⁴ Wanneer zij constateert dat gegevens kennelijk onjuist zijn of ontbreken in de BAG, heeft zij de plicht dit terug te melden aan de bronhouder.²⁵

De centraal stedelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid is binnen het college van B en W toebedeeld aan de portefeuille van de burgemeester. Daarnaast is de wethouder ICT verantwoordelijk voor de (toekomstige) ICT ondersteuning van de BAG.²⁶ Wij hebben niet kunnen vaststellen in welke portefeuilles van de afzonderlijke stadsdelen dit is belegd.

2.3.2 Ambtelijke verantwoordelijkheid

Ook op ambtelijk niveau ontbreekt een formele concentratie van verantwoordelijkheden. Er is niet één maar er zijn meerdere functionaris aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de gegevensleveranties, het beheer en het gebruik van de BAG.

De Stadsdelen en de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) zijn verantwoordelijk voor het digitaal aanleveren van de brondocumenten (in een bouwdoos) aan de bronhouder (DPG). Figuur 2.1 geeft voorbeelden van deze brondocumenten, waaronder de bouw- en sloopvergunningen. Daarnaast leveren de stadsdelen en DMB meldingen van feitelijke gebeurtenissen aan, die van cruciaal belang zijn voor het actueel houden van de BAG. Zo kunnen handhavers van het stadsdeel constateren dat er een vergunningsplichtig object is (bijvoorbeeld een uitbouw), waarvoor een vergunning ontbreekt. Ook kan geconstateerd worden dat een object is uitgebreid (bijvoorbeeld met een dakkapel aan de achterzijde van een woning) zonder dat hiervoor een vergunning nodig was.²⁷

De *manager unit Geo-informatie*, die hiërarchisch valt onder de directeur DPG, was tot 6 april 2011 aangewezen als bronhouder van de vastgoedregistratie.²⁸ Daarmee was deze manager verantwoordelijk voor het actueel houden van de registers (voor de brondocumenten) en de registraties (van gegevens) en de inzage en het verstrekken van adres- en gebouwgegevens. Doordat de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de BAG niet formeel was belegd bij de directeur DPG maar op een lager echelon, deed zich de vraag voor wie materieel verantwoordelijk is en wie op het al dan niet slagen van de BAG kan worden aangesproken. De praktijk liet op dit punt een diffuus beeld zien. Als

²⁴ Art 35 Wet BAG treedt naar verwachting in werking op 1 juli 2011.

²⁵ Art 37 Wet BAG.

²⁶ De wethouder ICT is bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie van het *uitvoeringsplan ICT op Open Amsterdams Peil – één ICT voor één Amsterdam, versie 1.1., november 2010*. Onderdeel van dit plan is het rationaliseren van de Keten ICT waaronder de BAG. De dienst ICT levert daarbij ICT-ondersteuning.

²⁷ De voorbeelden deels zijn afkomstig uit het processenhandboek BAG, 4 oktober 2010, p 69 en nader geconcretiseerd door de rekenkamer.

²⁸ Uit art 6 Reglement Vastgoed Registratie Amsterdam blijkt dat Het hoofd van het gemeentelijke organisatieonderdeel die is belast met de vastgoedinformatievoorziening, de beheerder is van de vastgoedregistratie. DPG heeft aangegeven dat dit formeel de *manager unit Geo-informatie* is. Op 6 april 2011 heeft de gemeenteraad de Verordening op de vastgoedregistratie Amsterdam 2011 vastgesteld onder intrekking van de bestaande Verordening op de Vastgoedregistratie. Met het vaststellen van de nieuwe verordening is de directeur DPG als bronhouder.

het gaat om zwaarwegende zaken over de BAG wordt in de correspondentie verwezen naar de directeur DPG en niet naar de manager unit Geo-Informatie.²⁹

Uit het reglement Vastgoed Registratie Amsterdam blijkt dat het college van B en W diensten, bedrijven en stadsdelen verplicht om bij de uitvoering van hun taken uitsluitend gebruik te maken van vastgoedgegevens uit de vastgoedregistratie³⁰. Met andere woorden directeuren van diensten en bedrijven hebben de plicht om de BAG-gegevens te gebruiken. De rekenkamer constateert dat deze formele plicht niet geldt voor stadsdelen tot uiterlijk 1 juli 2011.³¹ Vanaf 1 juli 2011 zullen ook stadsdelen formeel verplicht worden om de gegevens uit de BAG te gebruiken.³² Tevens zijn gebruikers verplicht om kennelijke onjuistheden terug te melden aan de bronhouder (DPG). Om de verantwoordelijkheden te verduidelijken heeft DPG met enkele gebruikers, nadere afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in leveringsovereenkomsten.³³

Binnen de gemeente Amsterdam ontbreekt een functionaris die is aangewezen als ambtelijk stelselbeheerder van de basisregistraties. De directeur DPG is weliswaar aangewezen als bronhouder van de vastgoedregistraties en daarmee de BAG, maar dat betekent niet dat de bronhouder verantwoordelijk is voor de gegevensleveranciers, het gebruik en het terugmelden van BAG-gegevens. Op ambtelijk niveau ontbreekt daarom ook een eindverantwoordelijke voor het implementeren van de BAG in de gemeente Amsterdam. De directeur DPG heeft in november 2009 in een gesprek met de rekenkamer aangegeven de taak op zich te hebben genomen om het stelsel basisregistraties binnen de gemeente te realiseren waarbij wordt voldaan aan de eisen volgend uit de wet- en regelgeving. De directeur DPG heeft echter zeer beperkte mogelijkheden om het stelsel af te dwingen. Daarbij wordt hij in zijn bevoegdheden nog eens extra beperkt omdat hij niet formeel is aangewezen als bronhouder van de BAG.

Ondanks dat de medewerkers van DPG zich in grote mate betrokken voelen met de (toekomstige) gebruikers van de BAG geven zij aan niet verantwoordelijk te zijn voor het aanpassen van de organisatie en de processen van diensten, bedrijven en stadsdelen zodat deze gebruik kunnen maken van de BAG. Tot 2009 schreef DPG een impactanalyse voor, waarbij diensten pas werden aangesloten op de BAG³⁴ wanneer ze een dergelijke analyse hadden uitgevoerd. Hierbij stond DPG voor ogen om de toekomstige gebruikers aan te laten geven wat volgens hen de verwachte impact van de BAG op de organisatie, processen en ICT-systemen zou zijn. In de praktijk bleken diensten deze impactanalyse niet op te stellen. Het ontbrak DPG aan formele

²⁹ Zo geeft het college van B en W in haar reactie op het generaal verslag van ACAM bij de jaarrekening 2007 (p. 27) aan dat de directeur DPG sinds 1 maart 2008 verantwoordelijk is voor de vastgoedregistratie, waar de BAG een onderdeel vanuit maakt.

³⁰ Art 5.2 Reglement Vastgoed Register Amsterdam.

³¹ Uit de A-lijst bij de verordening op de stadsdelen (geldend op 26 januari 2011) blijkt dat het college van B en W deze bevoegdheden heeft overgedragen aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen en daarmee niet bevoegd is (geweest) om deze plicht aan de stadsdelen op te leggen. Bovendien is het college van B en W niet bevoegd om het reglement vast te stellen en de gebruikers- en terugmeldplicht op te leggen aan stadsdelen. Met het vaststellen van de vastgoedregistratie Amsterdam 2011 (vermoedelijk 20 mei 2011) wordt deze omissie gerepareerd en geldt de gebruik- en terugmeldplicht niet alleen voor basisregistraties maar ook voor kernregistraties.

³² Deze plicht vloeit voort uit art 35 Wet BAG en de A-lijst bij de verordening op de stadsdelen in samenhang met.

³³ In de leveringsovereenkomst wordt ander terminologie gebruikt. De beheerder is de leverancier en de gebruiker is de afnemer.

³⁴ De BAG is een onderdeel van vastgoedregistratie.

bevoegdheden om af te dwingen dat diensten deze analyse alsnog zouden opstellen. DPG heeft daarom deze eis voor de binnengemeentelijke aansluiting op de BAG in 2009 laten vervallen. Het wegvallen van de impactanalyse als aansluitingseis geeft ons een beeld van de gebruikers en van DPG. De rekenkamer is van mening dat toekomstige gebruikers het aansluiten op de BAG en het toekomstige gebruik van de BAG onderschatten. Een groot deel van deze onderschatting wordt veroorzaakt door het relatief lage belang dat zij aan de BAG toekennen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat toekomstige gebruikers minder goed zijn voorbereid dan gebruikers die wel de impactanalyse hebben opgesteld. Eenzelfde beeld bestaat voor het oplossen van terugmeldingen door stadsdelen en de dienst bouw en milieutoezicht³⁵. Ook hier treedt DPG terug als gevolg van een onvoldoende inzet van in dit geval de leveranciers van BAG-gegevens. DPG heeft blijkbaar in onvoldoende mate het belang van een impactanalyse duidelijk kunnen maken aan toekomstige gebruikers. De wil van het tijdig realiseren van de BAG lijkt (daardoor) vooralsnog meer te liggen bij DPG en de huidige gebruikers (DBGA, OGA en DWZS) dan bij de leveranciers van BAG-gegevens en de overige (toekomstige) gebruikers van de BAG.

2.4 Bestuurlijke aandacht voor de BAG

Gezien de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van de BAG hebben wij onderzocht welke bestuurlijke aandacht er in de afgelopen jaren is geweest voor het realiseren van de BAG en de voorlopers daarvan (zie paragraaf 2.4.1). Tevens geven wij antwoord op de vraag waarom het college van B en W heeft besloten om het in ontwikkeling zijnde *programma basisregistraties* niet aan te merken als risicovol project (zie paragraaf 2.4.2).

2.4.1 Bestuurlijke aandacht voor de BAG

In Amsterdam worden vastgoedgegevens al decennia lang geregistreerd. Zo werden vastgoedgegevens rond 1990 in het gemeentelijke kadastraal systeem (GKS) vastgelegd en vanaf 1997 in de Basisvoorziening Vastgoedinformatie Amsterdam (BVA). Vanaf 1 juli 2002 worden adresgegevens, gegevens van verblijfsobjecten (gebouwgegevens) en kadastrale gegevens in het Vastgoedregister Amsterdam (VRA) geregistreerd. De BAG in de huidige vorm maakt onderdeel uit van de VRA.

Bevindingen over de BAG en de voorliggende registraties komen frequent terug in de verslagen over de controle van de jaarrekeningen van ACAM Accountancy en Advies (verder: ACAM) en in de verslagen van de Rekeningencommissie over de (jaar)rekeningen.³⁶ Door de jaren heen blijven problemen rond de BAG (en haar voorlopers) bestaan. Kwaliteit en actualiteit van de geregistreerde gegevens zijn een blijvend punt van zorg. Tevens blijft de aanlevering van gegevens door de stadsdelen

³⁵ Begin 2008 is DPG gestart met het monitoren van het oplossen van de terugmeldingen per stadsdeel. DPG is met ingang van september 2009 met de monitor gestopt omdat stadsdelen die relatief op een goede wijze de terugmeldingen oploste onnodig werden bezwaard en de monitor geen positief effect had op stadsdelen die de gegevens in onvoldoende mate aanleverden.

³⁶ Het betreft hier de verslagen inzake van de controle van de jaarrekeningen door ACAM Accountancy en Advies over de jaren 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2004, tussentijdse controle 2006, 2008 en de interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen. De rekenkamer heeft in deze beoordeling de verslagen van de rekeningencommissie en de reactie van het college van B en W daarop over de jaren 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2006, 2007 en 2008.

een terugkerend probleem en worden de mogelijke negatieve consequenties voor de werkprocessen van de gebruikers van de BAG-gegevens met enige regelmaat door ACAM onder de aandacht gebracht van het college van B en W. Het college van B en W geeft in haar reactie(s) aan dat zij zal zorgen voor projecten die gericht zijn op kwaliteitsverbeteringen, stelt een taskforce in, en vraagt de gemeenteraad om te investeren in de techniek en organisatie. Het college van B en W geeft daarbij ook aan dat financiële, politieke, juridische en functionele voordelen behaald kunnen worden met voornoemde inspanningen. Voorts wijst het college van B en W de raad er vanaf 2001 op dat de samenwerking en het samenspel tussen stadsdelen en diensten op vrij zachte afspraken met een vrijblijvend karakter gebaseerd zijn. Er ontbreekt een duidelijk stelsel waar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd en worden nagekomen. Kortom, er ontbreken de noodzakelijke organisatorische en financiële procedures. Bovendien stelt het college van B en W dat handhaving en sancties als sturinginstrumenten ontbreken.

Na 2001 realiseert het college van B en W verbeteringen op deelgebieden, presenteert zij aan de gemeenteraad nieuwe plannen om de knelpunten op te lossen en geeft zij aan dat de uitvoering van de plannen nog enige tijd zal vergen. In haar reactie blijft het college van B en W positief over de verwachting van het realiseren van een adequaat werkende BAG.

In 2006 brengt de gemeentelijke ombudsman het rapport *Overlast van verkeerde adresregistratie* uit. De ombudsman stelde vast dat de terugmeldprocedure niet altijd werd gebruikt, en de uitvoering niet behoorlijk was.³⁷ Tevens ontbrak een adequaat voortgangsbewakingssysteem om de afhandelingen van terugmeldingen te bewaken. In de bestuurlijke reactie op dit rapport van de ombudsman laat de burgemeester onder meer weten dat processen zijn geoptimaliseerd en dat er maatregelen getroffen zijn zodat stadsdelen de terugmeldingen sneller afhandelen. Tevens is een voortgangsbewakingssysteem in gebruik genomen, waarbij stadsdelen maandelijks worden geïnformeerd over het aantal adressen dat in onderzoek is bij het stadsdeel. De burgemeester merkt op dat de stadsdelen de te onderzoeken adressen zelf prioriteren.³⁸

In reactie op het verslag van de Rekeningencommissie over het jaar 2008 geeft het college van B en W aan dat de Wet BAG per 1 juli 2009 van kracht is geworden en dat DPG deze invoeringsdatum niet zal halen, vanwege het feit dat het ontwikkelde systeem uiteindelijk niet bleek te voldoen.³⁹ De daaropvolgende planning van het college van B en W is erop gericht om het nieuw gekozen systeem in het vierde kwartaal 2009 geheel operationeel te krijgen. Met deze reactie geeft het college van B en W naar mening van de rekenkamer geen antwoord op de vraag van de rekeningencommissie wanneer de gemeente Amsterdam zich zal aansluiten op de landelijke voorziening BAG.

Op 10 juni 2009 neemt de gemeenteraad een motie aan met betrekking tot de kwaliteit van de voorloper van de BAG, waarin het college van B en W wordt gemaand meer

³⁷ Gemeentelijke ombudsman, *Overlast van verkeerde adresregistratie*, 13 december 2006, p.27. In het rapport wordt gesproken over de 'feedbackloop' de voorloper van de huidige 'terugmeldprocedure'.

³⁸ Burgemeester Amsterdam, *Bestuurlijke reactie op rapport ombudsman 'Overlast van verkeerde adresregistratie'*, 30 januari 2007, p.4.

³⁹ College van B en W, *Reactie van ons College van de Rekeningencommissie en het verslag van ACAM inzake de controle van de Jaarrekening van de Gemeente Amsterdam, 2 juni 2009, p.13-14.*

tempo te maken en voor de begroting 2010 met een meer realistisch plan van aanpak te komen.⁴⁰

Een jaar later, op 7 juli 2010 stemt de gemeenteraad in met het *plan van aanpak Kwaliteit BAG: de hoofdprocessen inwinnen en terugmelden* (verder: het plan). Met dit plan willen DPG, de stadsdelen en ACAM de tot oktober 2009 bekende problemen oplossen die zich voordoen tussen de leveranciers en bronhouder van de BAG.⁴¹ Opvallend is dat het beschikbaar gestelde krediet (€ 525.000) zich beperkt tot de investeringen in een digitaal depot voor het opslaan en bewerken van de vergunning-aanvragen. Voor de andere onderdelen van het plan is geen budget gevraagd en ook niet gereserveerd, terwijl uit het plan blijkt dat er structureel onvoldoende personele capaciteit is voor het beoordelen en registreren van bouw dossiers. Tevens schat DPG dat er circa € 1,0 miljoen nodig is om het terugmeldproces van gegevens op orde te krijgen. De rekenkamer komt op basis van het vorenstaande tot de conclusie dat DPG geen uitvoering kan geven aan alle onderdelen van het plan. Bovendien gaat het plan alleen in op de problemen die bekend waren voor oktober 2009 en is het plan niet gericht op de gebruikersrol van de BAG. Het is daarmee geen alomvattend plan voor leveranciers, bronhouder en gebruiker dat tot doel heeft de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren.

In februari 2011 reageert het college van B en W op de bevindingen van ACAM over basisregistraties zoals opgenomen in paragraaf 5 van de *Interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen*. ACAM heeft eind 2010 geïnventariseerd wat de status van de invoering van de basisregistraties binnen de gemeente Amsterdam is, inclusief de BAG. ACAM constateert dat er bij de afzonderlijke basisregistraties veel aandacht is voor de kwaliteit van de gegevens, processen, terugmelding bij geconstateerde onjuistheden, maar dat de basisregistraties nog niet als een stelsel worden behandeld. Tevens constateert ACAM dat terugmeldingen nog niet overal waar nodig wordt gedaan. Voor de verantwoordelijke organisaties (DPG en DBGGA) is het binnen de Amsterdamse verhoudingen lastig om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Volgens ACAM is dit te wijten aan het feit dat Amsterdam nog niet als één concern wordt bestuurd (bevoegdheden, afdwingen realisatie, budget, daadwerkelijk gebruik van basisregistraties) en dat de informatiehuishouding in Amsterdam gebrekkig en ondoorzichtig is. Daardoor is het lastig om de invoering van basisregistraties op concernniveau te sturen. In aansluiting hierop geeft ACAM negen aanbevelingen die ook betrekking hebben op de BAG. Eén van de aanbevelingen is het onderbrengen van het ambtelijk in ontwikkeling zijnde *programma basisregistratie* in de regeling risicovolle projecten. Op deze aanbeveling en de reactie daarop van het college van B en W gaan wij in paragraaf 2.4.2 afzonderlijk in.

Voor de realisatie van de basisregistraties inclusief de BAG steunt het college van B en W op het *uitvoeringsplan 'één ICT voor één Amsterdam'*. Met dit plan zou het college van B en W naar eigen zeggen anticiperen op de invoering van basisregistraties, inclusief de in te voeren BAG. De BAG moet als basisregistratie echter voor 1 juli 2011 volledig

⁴⁰ De motie nummer 347 is ondertekend door de raadsleden De Wit, Kaplan, Molenaar, Van der Pligt, van Drooge en Hoogerwerf.

⁴¹ Het *plan van aanpak Kwaliteit BAG: de hoofdprocessen inwinnen en terugmelden* (DPG, 4 oktober 2009) kent 7 deelprojecten om de BAG te verbeteren: 1. Dossierverkeer en WABO, 2. processen stadsdelen bij opvoer nieuwe objecten, 3. Processen stadsdelen handhaven en toezicht, 4. Processen DPG inwinning en registratie, 5. Terugmeldproces. 6. Kennis en opleiding 7. Kwaliteitsaudit en -monitor.

worden ingevoerd, worden beheerd en verplicht worden gebruikt. Daarnaast dienen kennelijke onjuistheden tijdig te worden teruggemeld en adequaat worden opgevolgd. De rekenkamer is van mening dat dit uitvoeringsplan weinig kan bijdragen aan een tijdige realisatie van de BAG, omdat:

- Het college van B en W en de gemeenteraad geen geld beschikbaar hebben gesteld voor het realiseren van de BAG en de wethouder ICT op 8 februari 2011 heeft besloten de uitvoering van het plan te bevriezen.
- Concrete besluiten over projectvoorstellen en doelarchitecturen nog genomen moeten worden, terwijl onderdelen die cruciaal zijn voor het slagen van de BAG pas vanaf 2013 zijn ingepland.
- Het uitvoeringsplan zich hoofdzakelijk richt op IT-aspecten en niet in gaat op hoe stadsdelen en DMB tijdig en volledig BAG-gegevens aanleveren. Het plan gaat niet op de specifieke organisatorische en procesmatige aspecten in. Daarnaast gaat het plan niet in op hoe de gemeente dient om te gaan met het verplichte gebruik van de BAG-gegevens.

Voorts geeft het college van B en W aan dat aan terugmelden van kennelijke onjuistheden al veel aandacht wordt besteed. Met deze reactie heeft het college van B en W zich beperkt tot het proces van ontvangst van de melding tot aan het doorzetten van de melding naar de stadsdelen.⁴² De bestuurlijke reactie heeft echter geen betrekking op het (tijdig) afdoen van de meldingen door de stadsdelen. Deze stap is cruciaal om de kwaliteit van BAG-gegevens te verbeteren en om de gemeentelijke processen goed te laten verlopen. Later in dit rapport zal blijken dat in de fase van het terugmeldproces zich nog steeds problemen voordoen (paragraaf 6.2).

Het college van B en W sluit haar reactie af door het uitgangspunt van basisregistraties te herhalen: eenmalige opslag van gegevens en meervoudig gebruik. Tegelijkertijd geeft het college van B en W aan dat het op korte termijn zeer wel denkbaar is dat er voor of binnen een organisatie redenen zijn om zelfstandig gegevens bij te houden, zonder dat nader wordt ingegaan wat de redenen kunnen zijn voor het op meerdere plaatsen bijhouden van dezelfde gegevens.

2.4.2 Invoering van de BAG niet gekwalificeerd als (risicovol) project

De gemeente Amsterdam staat voor de opgave om voor 1 juli 2011 de BAG volledig ingevoerd te hebben. Op grond van de plannen die het college van B en W presenteert gaat de rekenkamer er van uit dat dit voor 1 juli 2011 niet gaat lukken.

Zonder op deze plaats uitgebreid stil te staan wanneer en op welke wijze het college van B en W de BAG wil gaan realiseren constateert de rekenkamer dat deze invoering geen overkoepelende projectmatige aanpak kent. Leveranciers, gebruikers en de bronhouder zijn zelf verantwoordelijk voor de tijdige realisatie van de BAG. Ook bestuurlijk is de verantwoordelijkheid versnipperd.

ACAM constateerde in 2010 dat het bij de invoering van basisregistraties op concernniveau lastig is om te sturen en adviseerde daarom om het ambtelijk in ontwikkeling zijnde *programma basisregistraties* aan te merken als een risicovol project.

⁴² Interview Rekenkamer met opsteller bestuurlijke reactie, dd 15 februari 2011.

Het college van B en W geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat de regeling risicovolle projecten⁴³ daar niet voor bedoeld is.⁴⁴

De rekenkamer is van mening dat de invoering van de basisregistraties, en de BAG in het bijzonder, zich kenmerkt als een (belangrijk) project. Immers, de activiteiten en het doel zijn bekend en de afronding moet binnen een gespecificeerde tijd gerealiseerd worden (namelijk voor 1 juli 2011). Daarnaast is de invoering van de BAG risicovol voor de gemeente. Er zijn veel binnengemeentelijke organisaties betrokken bij de invoering en al meerdere jaren wordt onderkend dat de BAG moet worden ingevoerd. Het is voor de gemeente niet een routinematig proces en als de invoering mis gaat kan het grote impact hebben op de samenleving. Maar ook aan de andere kenmerken van een risicovol project (zie kader) wordt voldaan.

Indien het college van B en W de invoering van de BAG wel zou hebben aangewezen als een risicovol project in de zin van de *regeling risicovolle projecten* was de kans op versnippering van verantwoordelijkheden voorkomen. Er was dan namelijk op zowel bestuurlijk als ambtelijke niveau een projectverantwoordelijke benoemd, die belast zou zijn met de realisatie van het project. Bijkomend voordeel zou zijn geweest dat de gemeenteraad uitvoeriger zou zijn geïnformeerd via een basis- en voortgangsrapportages en dat er een projectbesluit zou zijn voorgelegd waarin elementaire zaken over het project uiteen zouden zijn gezet (doorlooptijd, benodigde financiën, waarborgen van de kwaliteit, verstrekking van voortgangsinformatie, organisatieplan, budgetbeheer).

Kenmerken risicovol project

- financiële omvang van 20 miljoen
- looptijd langer dan een jaar
- grote impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering
- grote impact op de samenleving
- betrokkenheid meerdere partijen
- politieke gevoeligheid
- niet routinematig
- toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid

2.5 Vergelijking met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Zaanstad

In de periode februari en maart 2011 heeft de rekenkamer bij 5 gemeenten geïnformeerd naar bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor de invoering van de BAG. Aansluitend hebben wij gevraagd naar de gevolgde aanpak om de BAG in te voeren.

2.5.1 Bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Zowel in Rotterdam als Den Haag is één wethouder bestuurlijk verantwoordelijk voor de invoering van de BAG. In Zaanstad is er een knip gemaakt in de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De eerste wethouder was verantwoordelijk voor het project waarin de BAG werd opgezet, de koppeling met de landelijke voorziening BAG werd gerealiseerd, de beheersprocessen werden ingericht en het terugmeldformulier beschikbaar werd gemaakt. Dit project is inmiddels afgerond. Voor het vervolgtraject waarbij de BAG-gegevens moeten worden ontsloten, is een andere wethouder verantwoordelijk. Dit project moet nog worden gestart. Binnen de gemeenten Utrecht

⁴³ Regeling Risicovolle Projecten vastgesteld op 14 mei 2008 door de gemeenteraad.

⁴⁴ Reactie college van B en W op de interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen (concept). In het een gesprek met de rekenkamer heeft DPG aangegeven dat DPG bij de advisering aan B&W op een verkeerd spoor was gezet. De ACAM had het over het *programma basisinformatie*, maar dit programma bestond slechts op papier en is nog niet bestuurlijk vastgesteld. Er was dus feitelijk nog geen sprake van een programma of een project, waardoor het project ook nog niet risicovol kon zijn.

en Arnhem is niet bekend wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor de invoering van de BAG, anders dan het college van B en W als geheel.

Ambtelijke verantwoordelijkheid

In de gemeente Den Haag, Utrecht en Zaanstad is één dienstdirecteur ambtelijk verantwoordelijk. Ook in Arnhem is één functionaris ambtelijk verantwoordelijk voor de invoering van de BAG, maar deze verantwoordelijkheid is belegd op het niveau van een sectorhoofd. In de gemeente Rotterdam zijn zowel een dienst directeur als de teammanager van het team Vastgoed (als BAG beheerder) verantwoordelijk voor de invoering van de BAG.

2.5.2 Projectmatige aanpak

Binnen de gemeente Rotterdam is de invoering van de BAG als een project gedefinieerd. Hiertoe is een projectplan opgesteld en een projectgroep samengesteld. Ook Den Haag kent een projectmatige aanpak. Voor de invoering de BAG zijn vier projecten gedefinieerd die samen het programma BAG vormen.⁴⁵ Ook Zaanstad heeft een programma. Dit strekt zich uit tot de invoering van meerdere basisregistraties.⁴⁶ Ook voor de BAG is door de gemeente Zaanstad een projectplan opgesteld. Het plan bevat een budget, de te realiseren doelen en een planning. Utrecht heeft in 2007 een projectplan vastgesteld, waarin specifiek werd ingegaan op het register, de processen, de referentiebestanden en de afnemers. Afzonderlijke werkgroepen hebben de eerste drie projectonderdelen afgerond. Het projectonderdeel met betrekking tot de afnemers is niet van de grond gekomen. De gemeente Arnhem heeft na een mislukte toelatingsaudit een projectplan opgesteld dat er op gericht was om de toelatingsaudit succesvol te doorlopen.

2.5.3 Lessen voor de gemeente Amsterdam

Voor de invoering van de BAG is bij drie van de vijf gemeenten één wethouder bestuurlijk verantwoordelijk. Op ambtelijk niveau is bij vier van de vijf gemeente één functionaris verantwoordelijk. Dit laat zien dat het mogelijk is om zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau de rollen en verantwoordelijkheden eenduidig te beleggen.

De vergelijking laat ook zien dat andere gemeenten de invoering van de BAG op een projectmatige wijze benaderd hebben.

2.6 Conclusies Amsterdamse BAG

Het invoeren en gebruik van een basisregistratie, waaronder de BAG, is wettelijk verplicht, kan de stad voordelen opleveren en is een grote opgave voor Amsterdam. Het is daarom belangrijk dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau goed zijn geregeld.

⁴⁵ Het programma BAG had tevens betrekking op de invoering van kernregistraties gebouwen en adressen (KRGa).

⁴⁶ Het programma basisregistraties heeft betrekking op de invoering van het BSN, de WKPB, het GBA, WOZ en BAG. Zaanstad heeft deze basisregistraties ingevoerd.

Om de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren en te gebruiken is het van belang dat onder meer de regievoering op orde is en dat er gemeenschappelijke afspraken tussen de verschillende rollen zijn gemaakt.

Regievoering

Formeel is het college van B en W integraal verantwoordelijk voor de realisatie en het gebruik van de BAG. Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau ontbreekt echter een formele concentratie van verantwoordelijkheden. Bestuurlijk zijn de verantwoordelijkheden verdeeld tussen het college van B en W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen. Binnen het college van B en W zijn zowel de burgemeester als de wethouder ICT verantwoordelijk voor (de realisatie van) onderdelen van de BAG. Maar ook ambtelijk zijn de verantwoordelijkheden versnipperd. Door delegatie van bevoegdheden zijn de taken van leveranciers en bronhouder gescheiden en hebben de stadsdelen als leveranciers andere verantwoordelijkheden en rechten in vergelijking tot binnengemeentelijke diensten en bedrijven.

Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau ontbreekt één verantwoordelijke functionaris die is aangewezen als (stelsel)beheerder voor de basisregistraties, inclusief het in samenhang regelen van de afzonderlijke basisregistraties. Ook ontbreekt een functionaris die verantwoordelijk is voor de realisatie en het gebruik van de BAG.

Gemeenschappelijke afspraken tussen de verschillende rollen

In de praktijk is en voelt niemand zich integraal verantwoordelijk voor de invoering en het gebruik van de BAG. DPG heeft aangegeven de invoering wel als haar taak te beschouwen, maar mist de bevoegdheden om dit ook te kunnen afdwingen. Het gebruik van de BAG is de verantwoordelijkheid van de individuele dienstdirecteuren en stadsdeelsecretarissen. DPG heeft hier geen formele rol in. Alleen over het beheer van de BAG zijn eenduidige afspraken gemaakt.

Ondanks een bijna permanente aandacht van rekeningencommissie voor de BAG en haar voorlopers, een raadsnotie waarbij het college van B en W wordt gemaand om een realistisch plan te komen en de rapportages van ACAM, is het college van B en W er tot op heden niet in geslaagd om de BAG volledig in te voeren en te gebruiken.

Op grond van het bovenstaande komt de rekenkamer tot de conclusie dat het college van B en W de verantwoordelijkheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau niet op een zodanige wijze heeft georganiseerd dat zij per 1 juli 2011 voldoet aan de wet- en regelgeving voor wat betreft Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) afkomstig van het Rijk. Dit betekent dat het college van B en W er naar onze mening niet in zal slagen om de BAG voor 1 juli 2011 volledig in te voeren en te gebruiken. Het college van B en W geeft weliswaar aan dat de invoering van de basisregistraties, inclusief de BAG, onderdeel uitmaakt van het uitvoeringsplan 'één ICT voor één Amsterdam', maar dit plan kan geen bijdrage leveren aan een tijdige realisatie van de BAG. Bovendien beschikt het college van B en W niet over een alomvattend plan dat specifiek tot doel heeft om de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren en te gebruiken. De rekenkamer heeft geen integrale aanpak kunnen ontdekken die er op gericht is om dit doel te bereiken.

Een projectmatige aanpak ontbreekt en het college van B en W heeft in algemene bewoordingen aangegeven de invoering van de BAG niet te willen omgeven met de extra waarborgen die gepaard gaan met een risicovol project. Het college van B en W heeft de invoering van de basisregistraties (inclusief de BAG) tot op heden bewust niet gekwalificeerd als een risicovol project.

- 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.

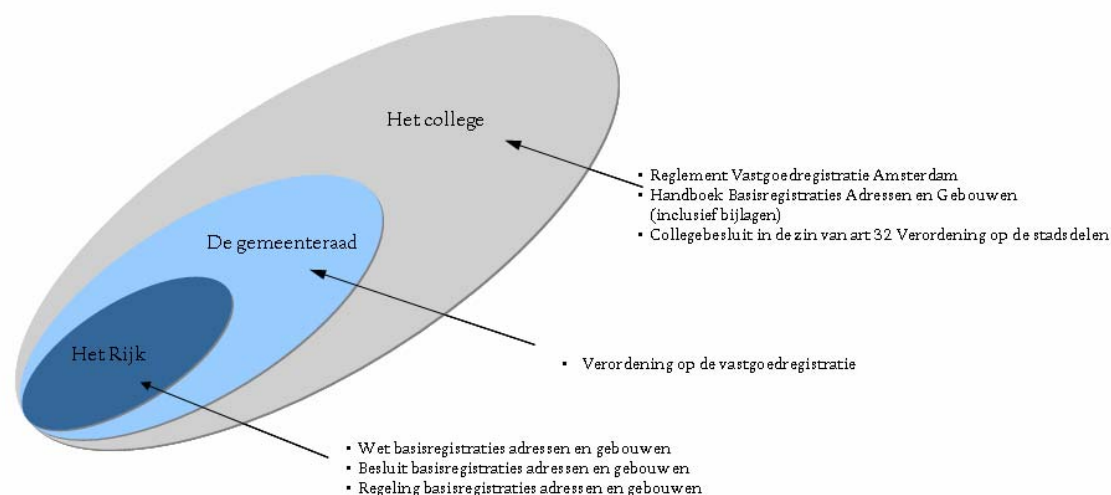
Hierin zullen de aanbevelingen uit het rapport van de RA verder worden uitgewerkt. DPG heeft als (beoogd) stelselbeheerder de leiding over het opstellen van het uitvoeringsplan en geeft aan dat het voorstel in oktober aan het bestuur zal worden voorgelegd.

3 Wet- en regelgeving – het kader

In paragraaf 1.1 hebben wij al stilgestaan bij een aantal hoofdcategorieën van eisen die door de centrale overheid aan basisregistraties wordt gesteld. Een belangrijke groep eisen heeft een gemeenschappelijk doel: het realiseren van ‘heldere wetgeving’. Heldere samenhangende regels vormen een essentiële randvoorwaarde voor het goed kunnen inrichten van een gemeentelijke informatiehuishouding die efficiënt werkt en die een hoge kwaliteit van gegevens bewerkstelligt en waarborgt. Daarmee wordt het mogelijk om een betere dienstverlening, beter beleid en toezicht en betere handhaving te realiseren. Hoewel basisregistraties onderdeel uitmaken van een stelsel heeft de wetgever gekozen voor de inrichting van afzonderlijke wetgeving per basisregistratie. Het geheel van wet- en regelgeving voor de Basisregistraties Adressen en Gebouwen wordt bepaald door drie actoren: het Rijk, de gemeenteraad en het college van B en W.

De wet- en regelgeving is cumulatief. De wet- en regelgeving afkomstig van het Rijk (verder: de wettelijke bepalingen) geldt voor alle gemeenten in Nederland. De aanvullende wet- en regelgeving van de gemeenteraad en het college van B en W geldt specifiek voor de gemeente Amsterdam. Figuur 2.1 laat de in januari 2011 geldende wet- en regelgeving zien voor wat betreft de basisregistraties Adressen en Gebouwen in de gemeente Amsterdam.

Figuur 2.1 – Geldende wet- en regelgeving gemeente Amsterdam per 1 januari 2011



Bron: rekenkamer Amsterdam

Aanpak rekenkamer

Om vast te kunnen stellen aan welke wet- en regelgeving, gerelateerd aan de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), het college van B en W per 1 juli 2011 moet voldoen, heeft de rekenkamer dit wettelijk kader in kaart gebracht. Naast de wet- en regelgeving, afkomstig van het Rijk, besteden wij ook aandacht aan de bepalingen in de verordening en de daarvan afgeleide regelgeving. De reden hiervoor is enerzijds omdat deze regelgeving de bevoegdheidsverdeling nader regelt binnen de gemeente,

anderzijds omdat het gemeentebestuur met de nadere wet- en regelgeving invulling geeft aan de uitvoering van de wet BAG. Tevens zijn wij nagegaan of deze lagere wet- en regelgeving in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen.

De rekenkamer heeft in dit deel van het onderzoek gebruik gemaakt van wet- en regelgeving zoals deze beschikbaar is in open bronnen.⁴⁷ Aanvullend heeft de rekenkamer nadere vragen gesteld aan DPG en de schriftelijke reactie hierop besproken met DPG-functionarissen.

3.1 Het Rijk

3.1.1 Wet Basisregistraties adressen en gebouwen

Juridische status van de gegevens uit de BAG

De wetgever stelt, zoals verder uit deze paragraaf en paragraaf 5.1 blijkt, het gebruik van de BAG verplicht. De verplichting tot gebruik legt hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de gegevens uit de BAG. Onbetrouwbare BAG-gegevens (veroorzaakt door problemen op het gebied van de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevensaanlevering en -verwerking) ondermijnen het draagvlak voor het vertrouwen in de BAG. Juist daarom heeft de wetgever er voor gezorgd dat gebruikers van de gegevens uit de BAG dezelfde (juridische) rechten kunnen ontlenen als zij aan gegevens ontlenen die zij zelf zouden registreren. De BAG fungeert daarmee als een authentieke registratie. Elementen die hier nauw mee samenhangen, zijn de verplichtingen tot het tijdig terugmelden en het adequaat opvolgen van terugmeldingen (zie hoofdstuk 6).

Verplichting tot opslag brondocumenten en gegevens

De wet BAG regelt ondermeer de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van B en W. De wet schrijft voor welke brondocumenten het college van B en W in het adressenregister en het gebouwenregister moeten opnemen en welke gegevens de adressen- en gebouwenregistratie moeten bevatten.

Verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking door de burger

Uitgangspunt is dat de gemeente verplicht is om de BAG-gegevens te gebruiken voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het overheidsbeleid. Wanneer de gemeente ten behoeve van haar publieke taakuitoefening een gegeven nodig heeft dat in de BAG is opgenomen, is zij verplicht dit te gebruiken. Hiermee wordt voorkomen dat bekende gegevens opnieuw door burgers of bedrijven moeten worden verstrekt. Burgers en bedrijven hoeven dus geen gegevens meer te verstrekken die reeds in de BAG zijn opgenomen.⁴⁸ In paragraaf 5.1 gaan wij nader in op de wettelijke verplichtingen rondom het gebruik van BAG-gegevens.

⁴⁷ www.wetten.nl; www.regelgeving.amsterdam.nl en www.dpg.amsterdam.nl onderdeel basisregistraties.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2006/2007, 30 968, nr. 3, p. 13-14 (MvT).

Verplichting tot terugmelding

Alle gemeentelijke gebruikers van BAG gegevens zijn verplicht om onjuistheden terug te melden. Deze terugmeldplicht houdt in dat indien een gebruiker twijfelt aan de juistheid van een gegeven in een basisregistratie, deze de plicht heeft om dit te melden aan het college van B en W. Het college van B en W heeft vervolgens de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zo nodig de gegevens te corrigeren.⁴⁹ In paragraaf 6.2 gaan wij nader in op de wettelijke verplichtingen en de daarbij behorende termijnen rond terugmelden.

Inzagerecht en recht van correctie

Tevens krijgt een ieder het recht om de gegevens in te zien en hebben belanghebbenden het recht om burgemeester en wethouders te verzoeken een gegeven te wijzigen.⁵⁰

3.1.2 Besluit basisregistraties adressen en gebouwen

In het *besluit basisregistraties adressen en gebouwen* is een aantal van de in de wet geregelde onderwerpen nader uitgewerkt. Zo zijn bepaalde soorten documenten aangewezen als brondocumenten voor het adressen- of gebouwenregister, waaronder het besluit tot vaststelling van een openbare ruimte, beslissing tot toekenning van een nummeraanduiding en verlening van een vergunning voor het bouwen. In de Nota van toelichting bij het besluit is het uitgangspunt van éénmalige gegevensverstrekking nader uitgewerkt. Hieruit blijkt dat als een burger door (een onderdeel van) de gemeente Amsterdam verzocht wordt om een gegeven te verstrekken dat in de adressenregistratie of gebouwenregistratie als authentiek gegeven beschikbaar is, de burger aan dat verzoek geen gehoor hoeft te geven.⁵¹

3.1.3 Regeling basisregistraties adressen en gebouwen

De *regeling basisregistraties adressen en gebouwen* richt zich met name op de administratieve en technische eisen die door het Rijk worden gesteld. De regeling beschrijft de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de registraties (de gegevensverzameling) en de registers (verzameling van brondocumenten). Zo dient het college van B en W er zorg voor te dragen dat de BAG-processen op een zorgvuldige, transparante en consistente wijze worden vormgegeven. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hanteerde daarbij destijds het uitgangspunt dat de kwaliteit van de processen als maatstaf kan worden gezien voor de (toekomstige) kwaliteit van de gegevenshuishouding van de gemeente. Indien de processen goed zijn vormgegeven en goed worden uitgevoerd, leidt dat tot een geringere kans op fouten en krijgen de gegevens op termijn een hogere kwaliteit, aldus de minister. Voor wat betreft de technische inrichting moet het college van B en

⁴⁹ Zie ook *kamerstukken II 2006/2007*, 30 968, nr. 3, p. 15 (MvT). Uit de MvT blijkt dat de verplichting tot terugmelden uitsluitend geldt voor bestuursorganen. De terugmeldplicht geldt indien de afnemer gereede twijfel heeft over de juistheid van een in de basisregistratie adressen of gebouwen opgenomen gegeven. Van gereede twijfel zal in elk geval sprake zijn als de afnemer tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot een wijziging van gegevens zal leiden.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2006/2007*, 30 968, nr. 3, p. 18 (MvT).

⁵¹ Nota van toelichting bij Besluit van 9 maart 2009, houdende regels met betrekking tot de basisregistraties adressen en gebouwen (Besluit basisregistraties adressen en gebouwen), Staatsblad 2009 133, p. 6. In de nota wordt gesproken over bestuursorganen in plaats van organisatieonderdelen van de gemeente Amsterdam.

W er voor zorgen dat een uitwijkconfiguratie beschikbaar is en dat van de BAG-gegevens iedere werkdag een back-up wordt gemaakt.⁵²

3.2 De gemeenteraad

3.2.1 Verordening op de vastgoedregistratie

De *verordening op de vastgoedregistratie* zoals deze gold van 1 oktober 2008 tot en met 6 april 2011 heeft betrekking op de vastgoedregistratie in Amsterdam. Naast de BAG maken drie andere registraties onderdeel uit van de vastgoedregistratie: de topografische registratie, de percelenregistratie en de gemeentelijke beperkingsregistratie-WKPB (beperkingen van de overheid die zijn opgelegd aan het pand of de grond waar het pand op staat).⁵³

De verordening volgt niet letterlijk (het wetsontwerp van) de wet BAG. De gemeente wil meer gegevens in de BAG kunnen vastleggen dan de wet BAG voorschrijft. Enerzijds om gegevens te kunnen verstrekken aan het CBS en anderzijds omdat zij van mening is dat voor de gemeentelijke processen meer gegevens nodig zijn. De gemeente onderkent daarmee de grenzen van de BAG (zie ook paragrafen 1.2 en 2.1 voor voorbeelden van grenzen) en spreekt van het realiseren van een BAG+. Vanuit het principe: *eenmalig vastleggen en meervoudig gebruik*, biedt de verordening de mogelijkheid dat gemeentelijke organisaties voorstellen kunnen doen voor het opnemen van bepaalde gegevens in de registratie. In de verordening wordt niet ingegaan op het verplichte gebruik van de BAG-gegevens of het terugmelden van onjuistheden daarvan.

Met het vaststellen van de verordening heeft de gemeenteraad al haar bevoegdheden op grond van de wet BAG gedelegeerd aan het college van B en W. Hierdoor is het college van B en W bevoegd om onder meer de afbakening van panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen vast te stellen.

Op 1 oktober 2008 is de verordening op de vastgoedregistratie in werking getreden, ruim een half jaar voor de inwerkingtreding van de wet BAG. Met de inwerkingtreding van de wet BAG zijn de bepalingen uit de verordeningen die ook in de BAG zijn geregeld op grond van artikel 122 gemeentewet van rechtswege komen te vervallen.⁵⁴ Doel van dit artikel 122 gemeentewet is dat de gemeenteraad zich beraadt over de vraag of gemeentelijke bepalingen nog wel nodig zijn als daar al wetgeving voor bestaat. Het college van B en W heeft verzuimd de gemeenteraad er op te attenderen dat de verordening op de vastgoedregistraties moest worden herzien. Dat dit pas in april 2011 is gebeurd, wordt veroorzaakt doordat DPG te laat, na het inwerking treden van de wet BAG, is gestart met het wijzigen van de verordening en er relatief lang (1½ jaar) over heeft gedaan om de wijzigingen aan te bieden aan de gemeenteraad. Met het wijzigen van de verordening heeft het college van B en W duidelijkheid geschept (zie verder paragraaf 3.4).

⁵², Toelichting bij Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 juni 2009, nr. BJZ2009038757, houdende regels met betrekking tot de basisregistraties adressen en gebouwen (Regeling basisregistraties adressen en gebouwen), Staatscourant 2009 nr. 109 17 juni 2009, p. 4.

⁵³ Beperkingen doen zich bijvoorbeeld voor als het pand de status van monument heeft. Of als bijvoorbeeld op het kadastraal perceel waarop het pand gebouwd is, bodemsanering toegepast moet worden.

⁵⁴ Dit volgt uit art 122 gemeentewet omdat zowel de materie als het motief van beide regelingen gelijk is.

3.3 College van Burgemeester en Wethouders

3.3.1 Reglement Vastgoedregistratie Amsterdam

Het college van B en W heeft op 11 juli 2006 het *reglement Vastgoedregistratie Amsterdam* vastgesteld met als doel het nader (administratief) vormgeven van de vastgoedregistraties binnen de gemeente Amsterdam. Het reglement regelt onder meer de taken en bevoegdheden van de bronhouder, de *manager unit Geo-informatie* van DPG voor de ambtelijke verantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 2.3.2). Uit het reglement volgt dat de bronhouder verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen en houden van de BAG in zowel technische als organisatorische zin. De bronhouder is verantwoordelijk voor het opnemen, verwerken, controleren en het verstrekken van gegevens alsook het bevorderen van de kwaliteit van deze gegevens. Verder is de bronhouder bevoegd om de catalogus te wijzigen. De catalogus beschrijft per object (“objecttype”) de gegevens (“attribuutsoorten”) en de samenhang met de wet BAG.⁵⁵ Enkele voorbeelden hiervan:

- Het object ‘nummeraanduiding’ maakt naast ‘openbare ruimte’ en ‘woonplaats’ onderdeel uit van de adressenregistratie en hangt samen met art 1. van de wet BAG.
- Het object ‘nummeraanduiding’ heeft 15 attributen, waaronder ‘huisnummer’, ‘huisletter’, ‘huisnummertoevoeging’ en ‘postcode’. Een nummeraanduiding wordt gedefinieerd als een *door het bevoegde gemeentelijke orgaan als zodanig toegekende aanduiding van een verblijfsobject, een standplaats of een ligplaats*.
- Van het attribuut ‘huisnummer’ is vastgelegd dat het een *authentiek gegeven* is.⁵⁶

Zoals al in paragraaf 3.2.1 is aangegeven heeft de bronhouder de catalogus uitgebreid met extra attributen, waardoor een BAG+ is ontstaan in Amsterdam. Zo is aan het object ‘nummeraanduiding’ vier extra attributen gekoppeld⁵⁷ die benodigd zijn voor bepaalde publieke taken van de gemeente.

Hoewel het reglement de bronhouder verantwoordelijk maakt voor de kwaliteit van de in de BAG opgenomen gegevens, voorziet het reglement maar in beperkte mate in instrumenten om deze kwaliteit ook te realiseren en te borgen. Het reglement geeft de bronhouder de bevoegdheid om afspraken te maken met de stadsdelen en DMB over de wijze waarop gegevens moeten worden aangeleverd aan DPG. Maar het reglement geeft de bronhouder geen instrumenten om naleving hiervan, indien nodig, af te dwingen. De controlebevoegdheid van de bronhouder is ook beperkt. Zo mag de bronhouder een aangeleverde verandering in adres- of gebouwgegevens slechts marginaal toetsen, aan de hand van ‘eigen’ informatie. Een diepgaande controle van de ingevoerde wijziging mag hij niet uitvoeren omdat dit zou neerkomen op controle van de taakuitvoering van de stadsdelen.⁵⁸ De rekenkamer constateert dat de bronhouder op grond van het reglement onvoldoende bevoegdheden heeft om de kwaliteit van de BAG op orde te

⁵⁵ Ministerie van VROM, *Catalogus basisregistraties adressen en gebouwen*, juli 2009.

⁵⁶ Op grond van art 1 aanhef onder d. wet BAG is een authentiek gegeven e in een basisregistratie opgenomen gegeven dat bij of krachtens de wet als authentiek is aangemerkt.

⁵⁷ Uit DPG, *Catalogus basisregistraties adressen en gebouwen* Amsterdam, juni 2006 blijkt dat de beheerder de attributen ‘volgnummer’, ‘stadsdeelcode’, ‘buurtcombinatiecode’ en ‘buurtcode’ heeft toegevoegd aan het object ‘nummeraanduiding’.

⁵⁸ Toelichting op art 6.2.7. van het Reglement Vastgoed Registratie Amsterdam, vastgesteld op 11 juli 2006.

krijgen en te houden. Een teken dat DPG worstelt met de haar verleende bevoegdheden blijkt uit het feit dat stadsdelen sinds 2009 een vaste voorraad van circa 500 illegale woningen heeft die stadsdelen nog moeten onderzoeken en waarover ze nog een besluit moeten nemen.⁵⁹ Dit vaste bestand staat een tijdige, binnen de wettelijke termijnen, afhandeling van terugmeldingen in de weg, terwijl DPG geen mogelijkheden ziet om de oplossing af te dwingen.

3.3.2 Handboek Basisregistraties Adressen en Gebouwen

De *manager unit Geo-informatie van DPG* is als bronhouder verantwoordelijk voor het actualiseren van het *processenhandboek BAG*⁶⁰. Het handboek gaat in op de door de leverancier en bronhouder te volgen werkwijze.⁶¹ Het handboek beschrijft hoe de leveranciers van BAG-gegevens, de stadsdelen en DMB, en de bronhouder van de BAG (DPG) met elkaar dienen samen te werken en wat van de verschillende rollen wordt verwacht. Tevens gaat het handboek uitgebreid in op hoe dient te worden omgegaan met terugmeldingen, correctieverzoeken en andere aanwijzingen voor onjuistheden. Het handboek gaat niet in op de werkwijze die gebruikers van BAG-gegevens behoren te volgen.

3.3.3 Collegebesluit in de zin van art 32 Verordening op de stadsdelen

Aanvullend op het reglement heeft het college van B en W op 6 april 2010 besloten dat de leveranciers van BAG-gegevens, de stadsdelen⁶² en DMB, verplicht zijn om systematisch informatie te verstrekken aan de directeur DPG voor zover deze informatie noodzakelijk is voor het beheren van de BAG. De rekenkamer constateert dat de aangekondigde sancties bij het niet naleven van dit gebod zijn beperkt tot het voorleggen van de situatie aan het college van B en W. De bronhouder heeft dus geen eigen (dwingende) bevoegdheden.

3.4 Actualiteit lokale wet- en regelgeving

De verordening en het reglement waren tot 6 april 2011 niet in lijn met de wet BAG. De wet BAG is immers later in werking getreden dan de toen geldende verordening en het reglement. In paragraaf 3.2 constateerden wij dat de verordening op de Vastgoedregistratie van rechtswege is komen te vervallen. Ook bleek dat het reglement aan actualiteit had ingeboet. Een belangrijk punt was dat het reglement formeel de *manager unit Geo-informatie* van DPG aanwees als bronhouder, terwijl in de praktijk de directeur DPG functioneert als bronhouder. Bovendien beheerde DPG acht registraties meer dan in het reglement zijn opgenomen.

De gemeenteraad heeft op 6 april 2011 de Verordening op de vastgoedregistratie 2011 vastgesteld, nadat eerder al het college van B en W het *Reglement vastgoedregistratie*

⁵⁹ Informatie afkomstig van DPG in november 2009 en uit de notitie DPG, *managers Vergunningen (MOVE)*, 18 februari 2011.

⁶⁰ Art 6. van het reglement vastgoed registratie Amsterdam, geldend op 5 april 2011.

⁶¹ DPG, *Processenhandboek BAG*, versie 3., 4 oktober 2010. Het handboek bevat een opmerkelijke omissie. In het handboek wordt gesteld dat het handboek gebaseerd is op een nieuwe Verordening en Reglement Vastgoed Registratie Amsterdam 2010. Zoals uit voorgaande analyses blijkt dat de verordening en het reglement in 2011 vastgesteld. Een wijziging in 2010 heeft nimmer plaatsgevonden.

⁶² Het besluit vindt zijn grondslag in artikel 32 van de Verordening op de stadsdelen.

Amsterdam 2011 had vastgesteld. De rekenkamer constateert dat DPG in de toelichting op de gewijzigde verordening de wijzigingen op hoofdlijnen uiteen heeft gezet. Uitgangspunt bij de wijzigingen is dat de verordening en het daarop gebaseerde reglement alleen regels bevat, die nog niet zijn opgenomen in de wet. Daarmee heeft de verordening een aanvullende werking op de wet (BAG). Tegenstrijdigheden in de definities behoren daarmee tot het verleden, aangezien in de verordening is verwezen naar de definities zoals die in de wet voorkomen.

Het college van B en W had met het wijzigen van de verordeningen⁶³ en het reglement tot doel om de kwaliteit van de vastgoedregistratie te waarborgen en de gegevens en gegevensleveringen te standaardiseren.⁶⁴ De directeur van de Dienst Persoons- en Geoinformatie is in het herziene reglement benoemd als bronhouder en is tevens gemandateerd voor het beheer van de vastgoedregistratie.⁶⁵ In het nieuwe reglement is de directeur DPG de bevoegdheid gegeven om het college van B en W voor te stellen om een voorziening te treffen wanneer een terugmelding niet binnen 6 maanden door de stadsdelen of stadsdeel is afgehandeld. De voorziening houdt in dat wanneer de deelraad of het dagelijks bestuur, niet of onvoldoende meewerkt bij het aanleveren van BAG-gegevens of het onderzoeken van terugmeldingen, het college van B en W op kosten van het desbetreffende stadsdeelbestuur voorziet in de medewerking.⁶⁶

3.5 Conclusies wet- en regelgeving

Om wetmatig te handelen zal het college van B en W moeten voldoen aan de wet- en regelgeving zoals die is vastgesteld door het Rijk, de gemeenteraad en het college van B en W zelf.

DPG heeft in aanloop naar de inwerkingtreding van de wet BAG in oktober 2008 de verordening op de vastgoedregistratie vastgesteld. Zij heeft daarbij verzuimd om na te gaan of de verordening geheel in lijn was met de definitieve wet BAG. De wet BAG is op 1 juni 2009 in werking getreden. DPG is te laat gestart met het voorbereiden van het aanpassen van de verordening op de vastgoedregistratie op de wet BAG. De gemeenteraad heeft op 6 april 2011 de verordening gewijzigd, bijna 2 jaar nadat deze verordening van rechtswege is komen te vervallen.

Positief is dat de verordening is aangepast aan de wet- en regelgeving van het Rijk. Zo lopen de definities niet langer meer uiteen. Daarnaast is ook het reglement gewijzigd, waardoor de directeur DPG formeel benoemd is als bronhouder van de BAG en andere basisregistraties. Tevens ligt in het reglement een sanctie-mogelijkheid besloten wanneer stadsdelen geen (tijdige) medewerking verlenen aan het aanleveren van BAG-gegevens en het onderzoeken van terugmeldingen. De directeur DPG heeft echter geen

⁶³ Het betreft hier de wijzigingen van de verordening op de vastgoedregistratie Amsterdam en de Verordening op de stadsdelen.

⁶⁴ Art 2 derde lid Verordening op de vastgoedregistratie Amsterdam 2011, vast te stellen op 3 maart 2011.

⁶⁵ Art 1 Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011. Het college van B en W heeft op 8 februari 2011 het reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011 vastgesteld, onder voorbehoud van de vaststelling van de Verordening op de vastgoedregistratie Amsterdam 2011 door de gemeenteraad op 3 maart 2011.

⁶⁶ Art 8 zevende lid en art 4 tiende lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011 in samenhang met art 36 van de Verordening op de stadsdelen.

directe bevoegdheden gekregen om op te treden, hij kan slechts voorstellen doen aan het college van B en W om een sanctie op te leggen.

De verordening en het reglement dragen bij aan het beter functioneren van de BAG. Wel ontbreken voor de stadsdelen en DMB positieve prikkels om de BAG prioriteit te geven. Ook ontbreken positieve prikkels en sanctiemogelijkheden voor wat betreft het niet-gebruik van BAG-gegevens. Nu dit niet in de verordening en het reglement is geregeld, zal het college van B en W naar andere mechanismen moeten zoeken voor het aanleveren, gebruiken en onderzoeken van BAG-gegevens.

4 Toets naleving wet- en regelgeving van het Rijk

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het college van B en W per 1 juli 2011 zal voldoen aan de wet- en regelgeving voor wat betreft Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) afkomstig van het Rijk. De wet- en regelgeving (verder: wettelijke bepalingen) hebben betrekking op zowel het beheren van de BAG-gegevens, het verplichte gebruik daarvan en het terugmelden als BAG-gegevens onjuist zijn. Het college van B en W is wettelijk verplicht om dit voor 1 juli 2011 te realiseren. Het college van B en W heeft deze verantwoordelijkheid ambtelijk neergelegd bij DPG (als bronhouder⁶⁷), DMB en stadsdelen (als leveranciers) en overige gemeentelijke diensten (als gebruikers).

Aanpak rekenkamer

Om vast te stellen in hoeverre het college van B en W zekerheid kan ontlenen aan de toelatingsaudit van het Rijk als middel om te bepalen dat zij voldoet aan de wettelijke bepalingen van de BAG, heeft de rekenkamer de reikwijdte, diepgang en resultaten van de toetsen van het ministerie van VROM (thans het ministerie van Infrastructuur en Milieu) beschreven (zie paragraaf 4.1 - de toelatingsaudit). Ook is de rekenkamer nagegaan in hoeverre het college van B en W aanvullende maatregelen heeft getroffen om per 1 juli 2011 te kunnen voldoen aan de wettelijke norm (zie paragraaf 4.2 – maatregelen college van B en W).

De rekenkamer heeft in dit deel van het onderzoek gebruik gemaakt van de documenten die DPG ten behoeve van de toelatingsaudit heeft overlegd aan het ministerie en de correspondentie tussen het ministerie en DPG op dit gebied. Verder heeft de rekenkamer schriftelijke en mondelinge achtergrondinformatie verkregen van het ministerie over zowel de toelatings- als de beheersaudit. Aanvullend heeft de rekenkamer nadere vragen gesteld aan DPG en de schriftelijke reactie hierop besproken met medewerkers van DPG.

4.1 Toelatingsaudit

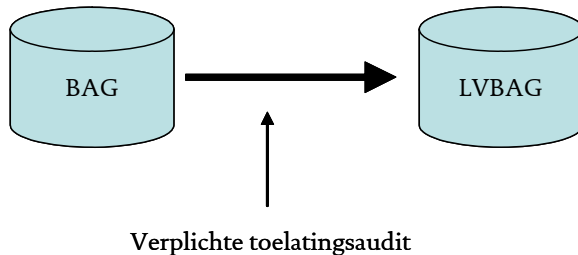
Elke gemeente is verplicht om adres- en gebouwgegevens te registeren in de BAG. Deze BAG bevat gegevens van die specifieke gemeente. Naast de BAG op gemeenteniveau is er ook een landelijke voorziening waarin de gegevens uit de in gemeenten gehouden adressenregistraties en de gebouwenregistraties zijn opgenomen, de Landelijke Voorziening BAG (LVBAG). Burgemeester en wethouders zijn wettelijk verplicht hun gemeentelijke BAG aan te sluiten op de landelijke voorziening en de gegevens uit hun gemeentelijke BAG en de wijzigingen daarop binnen een werkdag na verwerking op te laten nemen in LVBAG.⁶⁸

⁶⁷ In de wettelijke voorschriften wordt zowel het begrip 'bronhouder' als 'beheerder' gebruikt om de het (bestuurs)orgaan te duiden dat verantwoordelijk is voor het (bij)houden van de BAG. In dit rapport gebruiken wij de term 'brondhouder' ook als in de wettelijke voorschriften het begrip 'beheerder' staat.

⁶⁸ art. 31 wet BAG.

Om gegevens te kunnen aanleveren aan de LVBAG moet een gemeente worden aangesloten op de LVBAG. De toelatingsaudit speelt een belangrijke rol in de aansluiting.⁶⁹ Pas nadat de toelatingsaudit met succes is doorlopen, wordt de gemeentelijke BAG aangesloten op de LVBAG.

Figuur 2.2 – Relatie tussen BAG en LVBAG



Bron: Rekenkamer Amsterdam

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre het college van B en W zekerheid kan ontlenen aan de toelatingsaudit om vast te stellen dat zij voldoet aan de normen van de BAG die volgen uit de wet- en regelgeving van het Rijk.

4.1.1 Reikwijdte toelatingsaudit

Met de toelatingsaudit spreken externe auditoren een oordeel uit of de gemeentelijke BAG voldoet aan de kwaliteitseisen die het ministerie van VROM (in de opbouwfase) stelt aan de BAG.⁷⁰ Dit oordeel houdt overigens niet in dat de BAG voldoet aan alle wettelijke bepalingen.⁷¹ Hierna lichten wij toe waarop de toelatingsaudit al dan niet betrekking heeft.

Met de toelatingsaudit is de kwaliteit van de BAG op drie niveaus getoetst:

1. de kwaliteit van de gegevens,
2. de kwaliteit van de processen en
3. de kwaliteit van het systeem.

In kader 2.1 zijn de kwaliteitscriteria in hoofdlijnen weergegeven.

⁶⁹ In aanloop naar de toelatingsaudit geven gemeenten achtereenvolgens uitvoering aan de aansluittoets; de start Zelfcontrole Kwaliteit (Start ZK) en de Slot Zelfcontrole Kwaliteit (Slot ZK) uit. Na uitvoering van de toelatingsaudit zal het (voormalig) ministerie van VROM besluiten of de gemeente wordt aangesloten en zal de technische aansluiting op de LVBAG door het Kadaster moeten plaatsvinden alvorens de en de aansluiting kan worden afgerond.

⁷⁰ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. Verdiepingsinformatie kwaliteit en de meting daarvan tijdens de toelatingsaudit*, versie 2010, p. 6.

⁷¹ Hoe de vragen zich in de toelatingsaudit verhouden tot de wettelijke bepalingen uit de wet BAG, het besluit BAG en de regeling BAG is onbekend. De contactpersoon bij het ministerie van VROM voor het document *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. Verdiepingsinformatie kwaliteit en de meting daarvan tijdens de toelatingsaudit* gaf aan dat deze relatie niet gedocumenteerd is. Daarmee kunnen zowel de beheerder BAG (DPG) als de rekenkamer niet vaststellen of met de toelatingsaudit aan alle wettelijke bepalingen van de BAG is getoetst.

Kader 2.1 – kwaliteitscriteria toelatingsaudit

<p>Kwaliteitscriteria ten aanzien van gegevens (35 verplichte vragen, 28 context vragen)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Alle objecten, die voldoen aan de objectdefinities en waarvan het bestaan bekend is, zijn in de registratie opgenomen (volledigheid).2. Alle te registreren kenmerken van alle geregistreerde objecten zijn opgenomen in de registratie (completeheid).3. Alle kenmerken van alle geregistreerde objecten komen overeen met hetgeen daarover in het onderliggend brondocument is opgenomen (juistheid). <p>Kwaliteitscriteria ten aanzien van processen (10 verplichte vragen, 5 context vragen)</p> <ol style="list-style-type: none">1. De processen zijn dusdanig ingericht dat de kwaliteit van de in de registratie opgenomen gegevens gewaarborgd blijft. <p>Kwaliteitscriteria ten aanzien van het systeem (11 verplichte vragen, 3 context vragen)</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het gebruikte informatiesysteem wisselt geautomatiseerd en volgens de voorgeschreven koppelvlakbeschrijving gegevens uit met de Landelijke Voorziening BAG.2. Er zijn voorzieningen getroffen om in geval van systeemverstoringen de uitvoering van de bijhoudingsprocessen te kunnen voortzetten.
--

bron: *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen (2010)* samenvatting Rekenkamer Amsterdam

Om de kwaliteitscriteria te kunnen toetsen heeft voormalig ministerie van VROM vragen opgesteld.⁷² Een gemeente kan pas slagen voor de toelatingsaudit als de verplichte vragen positief beantwoord worden. Daarnaast zijn er context-vragen die zijn bedoeld om een beter beeld te vormen van het antwoord dat op de verplichte vragen is gegeven.

In tabel 2.1 hebben wij de reikwijdte van de van de toelatingsaudits samengevat.

Tabel 2.1 – reikwijdte toelatingsaudit

Behoort tot de reikwijdte (✓)	Behoort <u>niet</u> tot de reikwijdte (✗)
Onderzoeken van de opzet van procedures.	Onderzoek van de werking van procedures.
Beheer en levering van gegevens.	Gebruik van de gegevens.
Opzet van terugmeldproces ⁷³ .	Werking van de terugmeldprocedures.
In het onderzoek betrokken: DPG en de BAG-coördinatoren stadsdeel Zuid en Nieuw-West. ⁷⁴	BAG-coördinatoren andere stadsdelen, andere functionarissen stadsdelen, DMB en (toekomstige) binnengemeentelijke gebruikers van BAG-gegevens.

Daar waar de wettelijke bepalingen zowel betrekking hebben op de opzet als de werking van procedures met betrekking tot de gegevensleveranties, -beheer en -gebruik en terugmelden is de reikwijdte van de toelatingsaudit op deze punten beperkter. Bovendien merkt het ministerie bij de kwaliteitscriteria op dat de gestelde eisen, minimale eisen zijn. Met andere woorden: als aan de genoemde eisen wordt voldaan is de registratie net van voldoende kwaliteit (“een zesje”). Het ministerie beveelt gemeenten daarom aan de lat hoger te leggen. Hiermee wordt het risico op het niet

⁷² In het document *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. Verdiepingsinformatie kwaliteit en de meting daarvan tijdens de toelatingsaudit* (2010) zijn deze vragen als verificatiepunten aangeduid.

⁷³ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. Verdiepingsinformatie kwaliteit en de meting daarvan tijdens de toelatingsaudit*, versie 2010, p. 51.

⁷⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Auditrapportage Wet basisregistraties adressen en gebouwen Toelatingsaudit*, versie 1.0, 26 september 2010, p.1.

succesvol doorlopen van de kwaliteitstoetsing beperkt. Bovendien is de kans groter dat de bronhouder van een registratie die net aan de voorwaarden voldoet, in de beheersfase wordt geconfronteerd met een groter aantal terugmeldingen op mogelijk onjuiste gegevens dan de bronhouder van een registratie die in de opbouwfase veel aandacht heeft besteed aan de kwaliteit van gegevens.⁷⁵

4.1.2 Diepgang toelatingsaudit

Beoordeling van de gegevens

De auditor heeft de kwaliteit van de gegevens in de BAG vastgesteld met een aantal algemene vragen om een eerste indruk te krijgen over de kwaliteit van de gegevens. Vervolgens heeft de auditor gerichte vragen gesteld over de koppeling tussen registraties en de brondocumenten en hoe is omgegaan met de formaliseringsbeslissingen voor objecten zonder originele brondocumenten. Met de 3^e toetst is aansluitend gekeken naar de interne consistenties van de BAG (zijn er bijvoorbeeld onverklaarbare pieken in bouwjaren, bijvoorbeeld rond het jaar 1020). Tenslotte is met een beperkte steekproef van 10 objecten vastgesteld of de gegevens overeenkomen met de brondocumenten.

Beoordeling van de processen

De auditor heeft de kwaliteit van processen vastgesteld door de opzet van de beschreven processen te beoordelen. Daarnaast zijn twee processen uit het processenhandboek BAG nader onderzocht door daarover enkele gesprekken te voeren. De 2 processen die nader besproken zijn: het proces van terugmelding en het proces waarbij een bouwvergunning wordt verleend.⁷⁶ Doel van deze gesprekken was het verkrijgen van inzicht in hoeverre het bijhouden van de BAG een geïntegreerd onderdeel is van de werkprocessen.

Beoordeling van het systeem

Om tot een oordeel over de kwaliteit van het systeem te komen is vastgesteld dat de gegevensuitwisseling tussen de BAG applicatie en de LVBAG volledig plaatsvindt. Daarnaast is de procedure beoordeeld die regelt dat gegevens kunnen worden teruggezet in het geval van een calamiteit.

⁷⁵ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Kwaliteit van de basisregistraties adressen en gebouwen. Verdiepingsinformatie kwaliteit en de meting daarvan tijdens de toelatingsaudit*, versie 2010, p. 12.

⁷⁶ het gaat hierbij niet om het proces van het verlenen van de bouwvergunning zelf, maar om het proces van de correcte verwerking van het verlenen van een vergunning in de registratie en register.

In tabel 2.2 hebben wij de diepgang van de toelatingsaudits samengevat.

Tabel 2.2 – Diepgang toelatingsaudit

Behoort tot de diepgang (✓)	Behoort <u>niet</u> tot de diepgang (✗)
Stellen van algemene vragen over de kwaliteit van de gegevens in de BAG.	Toetsing van de (kwaliteit van de) inhoud van de BAG, anders dan significante afwijkingen
Stellen van specifieke vragen over de koppeling tussen registraties en brondocumenten.	Beoordelen van de werking van de processenhandboek BAG, inclusief de werking van het terugmeldproces.
Bepalen van interne consistentie registratie met behulp van bestandsanalyse.	
Beoordelen opzet van de procedures in het processenhandboek BAG.	
Gesprekken voeren over het proces van terugmeldingen en het verwerken van vergunninggegevens in de BAG.	

De audit van de processen en het systeem is door middel van het beoordelen van documenten en procedures uitgevoerd. De diepgang van de audit van de kwaliteit van de gegevens is op enkele punten iets uitgebreider geweest. Zo is naar aanleiding van de resultaten uit bestandsanalyses navraag gedaan bij DPG naar afwijkende patronen en is van 10 objecten vastgesteld of de gegevens in de BAG overeenkomen met de gegevens uit de brondocumenten. Er is hierbij niet gekeken naar de inhoudelijke juistheid van deze gegevens.

4.1.3 Resultaat toelatingsaudit voor de gemeente Amsterdam

De auditors hebben hun bevindingen van de toelatingsaudit vastgelegd in de auditrapportage van 26 september 2010. Hierbij zijn zij ingegaan op de bevindingen, het resultaat van de audit, de op te lossen tekortkomingen en aandachtspunten ter verbetering.

Bevindingen op hoofdlijnen

De auditors geven aan dat de gemeente Amsterdam het project BAG op een gedegen en gestructureerde wijze heeft aangepakt, waarbij alle betrokken afdelingen in het project hebben geparticipeerd. Tevens geven de auditors aan dat de projectleiding duidelijk uiteen heeft gezet op welke wijze het project is verlopen, welke afwegingen men heeft gemaakt en met name op welke wijze knelpunten en verschillen zijn gesignaleerd, geanalyseerd, verklaard en opgelost.

Op grond van de reikwijdte en diepgang van het onderzoek, moet worden opgemerkt dat de auditors met het “project BAG” doelen op de invoering van de BAG door de bronhouder (DPG) en niet de invoering van de BAG voor de gehele gemeente Amsterdam. In het onderzoek zijn immers veel van de leveranciers van de gegevens niet betrokken geweest (stadsdelen en de dienst Milieu en Bouwtoezicht) en ook heeft het onderzoek geen betrekking gehad op de gebruikerskant van de BAG.

Verder geven de auditors aan dat de BAG-gerelateerde processen zijn beschreven en geïmplementeerd. Door middel van interviews hebben de auditors vastgesteld dat medewerkers van DPG en de BAG-coördinatoren van de Stadsdelen Zuid en Nieuw-West op de hoogte zijn van de processen en de veranderingen ten opzichte van de situatie zonder de BAG. De auditors spreken op basis van de procesbeschrijvingen en de kwaliteit van de implementatie het vertrouwen uit dat de gemeente Amsterdam in staat is de processen in voldoende mate te beheersen.

De auditors constateren verder dat ondanks het gemotiveerde team en de gedegen aanpak er naast zes maatwerk- en werkafspraken⁷⁷ tijdens de audit nog negen tekortkomingen en drie aandachtspunten zijn geconstateerd.

Resultaat audit

In het auditrapport voor de toelatingsaudit⁷⁸ geven de auditors het ministerie van VROM 2 in elkaars verlengde liggende adviezen:

1. Sluit de gemeente Amsterdam aan op de Landelijke Voorziening BAG nadat de gemeente de “tekortkomingen” heeft opgelost en dit door het ministerie van VROM is vastgesteld.
2. Geef de gemeente mee dat van haar verwacht wordt dat zij de “aandachtspunten voor verbetering” na aansluiting op de Landelijke Voorziening BAG alsnog zal doorvoeren.

Tekortkomingen

Uit de audit komen negen tekortkomingen naar voren. Het ministerie heeft de gemeente Amsterdam op 27 september 2010 verzocht om negen tekortkomingen te corrigeren. Correctie was een voorwaarde om de gemeente Amsterdam aan te sluiten op de Landelijke voorziening BAG.⁷⁹ Op 10 november heeft het ministerie een aanvullende beoordeling uitgevoerd. Deze (her)beoordeling geeft het volgende beeld:

⁷⁷ In de auditrapportage van 26 september 2010 zijn zes werkafspraken opgenomen:

- 1 De gemeente Amsterdam mag tot uiterlijk drie maanden na inwerkingtreding van de Wet Algemene Bepaling Omgevingrecht (WABO) niet voldoen aan de 4 dagen termijn die in artikel 12 Wet BAG is gesteld voor de inschrijving van brondocumenten in de BAG;
- 2 De gemeente Amsterdam mag als “Datum ingang geldigheid” voor stand- en ligplaatsen, panden en verblijfsobjecten de datum van het originele brondocument, cq bij afwezigheid daarvan de datum van het massabesluit of de formaliseringsbeslissing hanteren. Het documentnummer is die van het betreffende massabesluit of de formaliseringsbeslissing;
- 3 De gemeente Amsterdam mag voor het attribuut “oppervlakte” van verblijfsobjecten de waarde “1” hanteren. De gemeente plaatst deze objecten niet in onderzoek. De gemeente spant zich in - waar dat mogelijk is - deze oppervlakten alsnog op te werken tot een reële waarde;
- 4 De gemeente Amsterdam mag voor het attribuut “oppervlakte” van verblijfsobjecten de waarde “1” hanteren voor het attribuut “bouwjaar” van panden, gelegen binnen het stadsdeel Centrum de waarde “1005” als geschatte waarde hanteert. De gemeente plaatst deze objecten niet in onderzoek. De gemeente spant zich in - waar dat mogelijk is - deze bouwjaar alsnog op te werken tot een reëel bouwjaar;
- 5 De gemeente Amsterdam zal voor het vervangen van de maatwerkbouwjaar „9999” door een reële waarde gebruik maken van pragmatische schattingen (maatwerkafpraak);
- 6 De gemeente Amsterdam neemt bij de initiële lading van de LVBAG ca. 500 geconstateerde objecten op ca. 1000 objecten met de status „in onderzoek”.

⁷⁸ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Auditrapportage Wet basisregistraties adressen en gebouwen Toelatingsaudit*, versie 1.0, 26 september 2010

⁷⁹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Memo tekortkomingen naar aanleiding van audit BAG*, 27 september 2010

- 3 tekortkomingen zijn opgelost.⁸⁰
- 4 tekortkomingen zijn gedeeltelijk opgelost onder de toezegging omissies direct na aansluiting op de landelijke voorziening BAG te zullen herstellen.⁸¹
- 2 tekortkomingen zijn niet opgelost.⁸²

Ondanks dat een aantal tekortkomingen niet of maar gedeeltelijk is opgelost, is de gemeente Amsterdam op 11 november 2010 aangesloten op de landelijke voorziening BAG (LVBAG). Hierdoor voldoet de gemeente Amsterdam ook na de toelatingsaudit en de aansluiting op de LVBAG op de volgende punten niet aan de wettelijke voorschriften:

- 81.000 adressen zijn in onderzoek en circa 500 zijn bestempeld als geconstateerde adressen⁸³.
- De BAG, de werkwijze (en de verordening) schiet tekort als het gaat om de registratie van feitelijk gebruik en de registratie van geconstateerde adressen waarvan het stadsdeel van mening is dat deze adressen niet gelegaliseerd kunnen worden.
- Koppelen van de BAG-registratie met de originele brondocumenten voor panden en verblijfsobjecten kan problematisch worden omdat de gemeente Amsterdam voor 2006 alleen een koppeling heeft gemaakt met een formaliseringsbeslissing, in plaats van met het brondocument. Vanaf 2006 is de koppeling gemaakt met een origineel brondocument.
- Een uitwijklocatie voor de BAG in geval van calamiteiten is nog niet beschikbaar.⁸⁴

Aandachtspunten voor verbetering

Naast de tekortkomingen geven de auditors ook drie aandachtspunten weer die bij de eerstkomende beheersaudit (zie paragraaf 4.2) extra aandacht zullen krijgen, dit zijn:

- Voor stand- en ligplaatsen heeft de gemeente Amsterdam in het verleden geen officiële besluiten genomen. Stadsdelen moeten deze plaatsen alsnog gaan legaliseren of ze moeten gaan handhaven.

⁸⁰ Het betreft de tekortkomingen over nummeraanduidingen (nr 2), bouwjaar '9999'(nr 7) en de datum begin geldigheid voor het openbare ruimte besluit uit 1964 (nr 8).

⁸¹ De gedeeltelijk opgeloste knelpunten zijn:

- o [nr 3] Stadsdelen kunnen op voorhand besluiten een "geconstateerd adres" niet te kunnen legaliseren, waardoor stadsdelen dit adres niet in de BAG registeren. Deze werkwijze is in strijd met de wet BAG en de gemeente Amsterdam zal haar verordening op dit punt moeten aanpassen. In afwijking van de verordening heeft DPG op 9 december stadsdelen en DMB geïnformeerd over de noodzaak een geconstateerd object aan DPG te melden, ook als op voorhand vaststaat dat een handhaving procedure is gestart.
- o [nr 4] Van de 10 nummeraanduidingen zonder adresseerbaar object zijn er 6 uitgezocht. De overige 4 zullen direct na de aansluiting op de LVBAG worden uitgezocht.
- o [nr 5] Amsterdam registreert het meervoudige gebruik van verblijfsobjecten (nog) niet in de BAG ter wijl dit wel wettelijk verplicht is en een deel van dit gebruik al in de WOZ-administratie bekend is. Namens het college van B en W is aangegeven dat vanaf het moment van aansluiten de meervoudige gebruikersdoelen in de BAG-registratie worden opgenomen.
- o [nr 6] DPG gaat de circa 81.000 adressen, waarbij het pand een bouwjaar heeft met de code '9999' onderzoeken en het bouwjaar aanpassen, op basis van een schatting.

⁸² De twee niet opgeloste knelpunten betreffen:

- o [nr 1] vereiste percentages te koppelen originele brondocumenten voor panden en verblijfsobjecten wordt mogelijk niet gehaald.
- o [nr 9] Amsterdam heeft geen uitwijkvoorzieningen voor de BAG, het opgestelde plan / uitwijkdraaiboek voorziet daar ook niet in.

⁸³ Geconstateerde adressen zijn adressen die wel zijn aangetroffen in het terrein, maar nog niet in de BAG zijn opgenomen.

⁸⁴ Naar de situatie van 1 februari 2011.

- Delegatie en mandatering van BAG-activiteiten zijn formeel niet correct belegd in het huidige reglement Vastgoedinformatie Amsterdam.
- Openbare ruimten van het type ‘administratief gebied’ zijn wel aanwezig, maar nog niet opgenomen in de BAG.

4.2 Maatregelen college van B en W

Met de toelatingsaudit heeft het college van B en W geen zekerheid verkregen dat de gemeente Amsterdam per 1 juli 2011 voldoet aan alle wettelijke bepalingen. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre het college van B en W aanvullende maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan de wet- en regelgeving van het Rijk.

Beheersaudit

In tegenstelling tot de toelatingsaudit zou het college van B en W met de beheersaudit zekerheid krijgen dat zij voldoet aan de wettelijke bepalingen. Op grond van de wet BAG is het college van B en W verplicht eens per drie jaar de uitvoering van de wettelijke bepalingen en de juistheid, volledigheid en actualiteit van de in de registraties opgenomen gegevens te laten controleren.⁸⁵

De termijn van 3 jaar gaat in vanaf 1 juli 2011. Het college van B en W heeft nog geen interne beheersmaatregelen getroffen en is nog niet voorbereid om de beheersaudit in de toekomst te laten uitvoeren. De toetscriteria zijn sinds november 2010 bekend, zodat het college van B en W niets in de weg staat om de beheersaudit goed voor te bereiden en te borgen in de organisatie.⁸⁶

In het *reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011* heeft het college van B en W de bepaling⁸⁷ opgenomen waarin de leverancier verplicht wordt om de kwaliteit van de door hem te leveren gegevens in overeenstemming met de in de bijlage gestelde eisen te waarborgen. Deze bijlage bevat tevens kwaliteitsnormen voor het beheer en het gebruik van de gegevens. De rekenkamer constateert dat er bij het samenstellen van deze kwaliteitsnormen geen aansluiting is gezocht bij de kwaliteitsnormen uit de beheersaudit en de voorliggende wettelijke bepalingen van het Rijk.

Het college van B en W heeft geen systematisch onderzoek uitgevoerd om na afronding van de toelatingsaudit inzicht te krijgen in welke mate is voldaan aan de wettelijke bepalingen.

De rekenkamer acht een dergelijke inventarisatie wel noodzakelijk. Een inventarisatie geeft inzicht in de mate waarin het college van B en W reeds voldoet aan de wet- en regelgeving en biedt het college van B en W de mogelijkheid om een plan te maken om (tijdig) aan de overige wettelijke bepalingen te voldoen. Dat een inventarisatie in de Amsterdamse situatie geen overbodige luxe is blijkt uit een analyse die door de Vrije

⁸⁵ art 42 lid 1 Wet BAG.

⁸⁶ De toetscriteria zijn vastgelegd in DG Ruimte, *Auditprotocol voor uitvoering audit Wet basisregistraties adressen en gebouwen, uitwerking artikel 42 Wet BAG*, 1 november 2010.

⁸⁷ Art 11 in samenhang met bijlage 1 Kwaliteitsnormen basisregistraties adressen en gebouwen van het reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011.

Universiteit (VU 2010) is gemaakt. Uit deze analyse bleek dat de Amsterdamse BAG eind 2010 nog niet voldeed aan zeven wettelijke bepalingen.⁸⁸

Het college van B en W heeft dus signalen dat nog niet alle wettelijke bepalingen rondom het beheer is voldaan. Bovendien weet het college van B en W dat begin 2011 slechts een beperkt aantal organisaties gebruik maken van de BAG-gegevens en daarmee ook maar in beperkte mate is voldaan aan de bepalingen rondom het verplichte gebruik.⁸⁹ Tevens beschikt het college van B en W over informatie dat niet alle terugmeldingen binnen de wettelijke termijnen worden opgelost.⁹⁰ Ook hieruit kan het college van B en W afleiden dat nog niet aan de wettelijke eisen met betrekking tot de terugmeldingen wordt voldaan. Dit betekent dat het college van B en W geen integraal inzicht heeft in welke mate aan wet en regelgeving reeds wordt voldaan en aan welke wettelijke bepalingen nog moet worden voldaan.

Het is daarom voor het college van B en W per definitie niet mogelijk om een integraal plan op te stellen om per 1 juli 2011 aan de wettelijke bepalingen te voldoen. Dit integrale plan ontbreekt dan ook. Op deelgebieden zijn er wel plannen, die wij hierna kort zullen toelichten.

DPG heeft in het *jaarplan 2011 Geo-informatie* (verder: jaarplan) dertien managementdoelstellingen opgenomen die samenhangen met het verbeteren van de kwaliteit van de BAG, vanuit het perspectief van DPG als bronhouder van de BAG.⁹¹ Het jaarplan bevat een planning op hoofdlijnen, maar de planning bevat geen zichtbare onderlinge samenhang en afhankelijkheden in de te bereiken managementdoelstellingen in de tijd. Uit de planning blijkt dat DPG vier van deze dertien doelstellingen (31 %) wil realiseren voor 1 juli 2011. De planning van de overige negen doelstelling (69%) ligt na deze datum. Opvallend is dat slechts één van de zes tekortkomingen die bij de toelatingsaudit zijn geconstateerd en nog (deels) moeten worden opgelost onderdeel uitmaakt van het jaarplan.⁹²

Tevens ontbreekt het college van B en W aan een planning om het terugmeldproces te laten voldoen aan de wettelijke bepalingen en de het verplichte gebruik te realiseren (zie in de verband ook de hoofdstukken 5 en 6).

4.3 Conclusies naleving wet- en regelgeving

Op 10 november 2010 is de gemeente Amsterdam aangesloten op de Landelijke Voorziening BAG (LVBAG), nadat zij in september en november van dat jaar geaudit was door het ministerie van VROM. Deze zogenaamde *toelatingsaudit* geeft het college

⁸⁸ Bij een advies over webservices van DPG heeft de VU heeft tevens aangegeven aan welke wettelijke bepalingen DPG eind 2010 nog niet voldoet. Het betreft de artikelen 4, 9, 12, 14 en 16 van de Wet BAG en de artikelen 2 en 3 van de regeling BAG.

⁸⁹ DPG heeft in maart 2011 inzichtelijk gemaakt aan welke organisaties zij BAG-gegevens leveren.

⁹⁰ DPG, *Jaarrapportage Kwaliteitsmonitor 2010/1 Kwaliteitsmeting – unit Geo-informatie Basisregistratie Adressen en Gebouwen*, versie 0.2 van januari 2011.

⁹¹ DPG, *Jaarplan Unit Geo-Informatie 2011*, 4 januari 2011.

⁹² Zie in de verband de voetnoten 81 en 82. Tekortkoming [nr 6] komt overeen met managementdoelstelling 8 *invoer bouwjaar voor waarde "9999"*.

van B en W onvoldoende zekerheid dat zij per 1 juli 2011 voldoet aan de wettelijke bepalingen. Het ministerie van VROM heeft immers dat oordeel niet gegeven. Op grond van de reikwijdte en de diepgang van de toelatingsaudit is dit ook niet mogelijk om deze zekerheid te krijgen. Zo zijn de werking van procedures (inclusief de terugmeldprocedures), de kwaliteit van de BAG-gegevens en het verplichte gebruik daarvan niet onderzocht. Het doel van de toelatingsaudit is dan ook een andere, namelijk het kunnen meten of de kwaliteit van de BAG bij een gemeente aan het einde van de opbouwfase van voldoende niveau is om initieel aan te kunnen sluiten op de LVBAG.⁹³

Dit betekent natuurlijk niet dat de toelatingsaudit het college van B en W geen enkele zekerheid geeft. Het college van B en W heeft inzicht gekregen op welke punten de BAG in ieder geval nog moet worden verbeterd voor 1 juli 2011. Deze verbeterpunten zijn vastgelegd in werkafspraken, tekortkomingen en aandachtspunten voor verbetering. Ook heeft de auditor geoordeeld dat de processen zijn beschreven, zijn geïmplementeerd en dat er sprake is van een gedegen aanpak. Tevens heeft de auditor het vertrouwen uitgesproken dat de gemeente Amsterdam in staat is de processen in voldoende mate te beheersen.

Het college van B en W heeft echter geen integraal inzicht in welke bepalingen omtrent het beheer, gebruik en het terugmelden zij al wel voldoet en aan welke bepalingen nog niet wordt voldaan. Een integraal plan om te komen tot de situatie dat aan alle wettelijke bepalingen wordt voldaan (voor 1 juli 2011), ontbreekt dan ook. Wel zijn er deelplannen, maar deze hebben met name betrekking op het onderdeel van het beheer van de BAG en gaan niet in op het verplichte gebruik van de BAG.

Binnen een termijn van 3 jaar (gerekend vanaf 1 juli 2011) zal met een beheersaudit worden getoetst of is voldaan aan alle wettelijke bepalingen rondom de BAG. Een plan dat de gemeente moet voorbereiden op deze audit, ontbreekt. Ook in de door het college van B en W voorgeschreven “kwaliteitsnormen BAG voor leveranciers, bronhouder en gebruikers” ontbreekt een duidelijke aansluiting bij de wettelijke bepalingen.⁹⁴

Nader onderzoek

Door de reikwijdte en de diepgang van de toelatingsaudit heeft het college van B en W geen zekerheid gekregen over de realisatie van het verplichte gebruik van de BAG per 1 juli 2011 en de mate waarin het terugmeldproces functioneert. Het college van B en W beschikt niet over een planning om het terugmeldproces te laten voldoen aan de wettelijke bepalingen en om het verplichte gebruik ook te realiseren. Door een versnipperde bestuurlijke en ambtelijke aansturing is de realisatie van de BAG complex, terwijl er veel binnengemeentelijke organisaties betrokken zijn bij de realisatie van de BAG. Het gebruik en het terugmeldproces zijn dus mogelijke zwakke schakels in de

⁹³ Ministerie VROM, *Zelfcontrole Kwaliteit - Kwaliteit van de BAG*, Versie 0.9, april 2008.

⁹⁴ De voorgeschreven kwaliteitsnormen volgen uit art 11 van het *reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011* in samenhang met bijlage 1 *Kwaliteitsnormen basisregistraties adressen en gebouwen*. Het college van B en W heeft op 8 februari 2011 het reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011 vastgesteld, onder voorbehoud van de vaststelling van de Verordening op de vastgoedregistratie Amsterdam 2011 door de gemeenteraad op 3 maart 2011.

tijdige realisatie van de BAG voor 1 juli 2011. Om vast te stellen of dit inderdaad de zwakke schakels betreffen in de realisatie van de BAG, onderzoekt de rekenkamer daarom in de volgende hoofdstukken het verplichte gebruik (hoofdstuk 5) en het terugmeldproces (hoofdstuk 6).

5 (Toekomstig) Gebruik BAG

Per 1 juli 2011 is de gemeente Amsterdam wettelijk verplicht om BAG-gegevens te gaan gebruiken. Deze plicht brengt met zich mee dat alle (binnen)gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen de BAG-gegevens moeten gebruiken wanneer zij een overheidstaak uitvoeren. Binnen de gemeente zijn er drie diensten die al voor deze datum voor hun primaire processen gebruik maken van BAG-gegevens, dit zijn:

- Dienst Wonen, Zorg en Samenleven
- Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

De Dienst Persoon- en Geo-informatie (DPG) biedt de overige diensten, bedrijven en stadsdelen de technische mogelijkheden om in hun bedrijfsvoering gebruik te maken van de BAG-gegevens, maar heeft geen afspraak met deze organisatie gemaakt over het gebruik van de BAG-gegevens.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het college van B en W er voor zorgt dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 in de uitoefening van hun publieke taak gebruik maken van de BAG-gegevens?

Aanpak

Om vast te stellen of alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 gebruik zullen maken van de BAG onderscheiden wij twee groepen van organisaties in dit onderzoek. Enerzijds is er de groep van drie binnengemeentelijke organisaties waarvan DPG weet dat zij op 1 januari 2011 al BAG-gegevens gebruiken voor hun primaire processen (de groep van huidige gebruikers). Van deze groep wil de rekenkamer weten of zij bij de uitvoering van hun publieke taken uitsluitend gebruik maken van (actuele) gegevens uit de BAG.

Anderzijds is er de groep van alle andere binnengemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen waarvan DPG er nog geen zicht op heeft in hoeverre zij BAG-gegevens in hun primaire processen gebruiken (de groep van toekomstige gebruikers). Van deze groep wil de rekenkamer weten of zij (tijdig) klaar zijn om op 1 juli 2011 aan de wettelijke verplichtingen omtrent het gebruik te voldoen. Voor deze groep is de rekenkamer nagegaan of binnen de gemeente is geïnventariseerd welke binnengemeentelijke organisaties bij de uitvoering van hun gemeentelijke taken en processen in de toekomst informatie uit de BAG gaan gebruiken.

Tevens heeft de rekenkamer onderzocht of voor toekomstige gebruikers plannen opgesteld zijn om tijdig te voldoen aan de eisen uit de wet- en regelgeving omtrent het gebruik van de gegevens uit de BAG. Daarnaast hebben wij verkend welke plannen DPG heeft om het (toekomstige) gebruik van BAG-gegevens te stimuleren en hoe de Amsterdamse situatie zich verhoudt tot die van 5 andere gemeenten.

De rekenkamer heeft met de drie huidige gebruikers (Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam en Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam) en met DPG een gesprek gevoerd. Deze gesprekken waren gericht op het achterhalen in welke processen de organisatie gegevens uit de BAG gebruikt en welke voor- en nadelen het gebruik van de BAG voor de gemeentelijke organisaties met zich meebrengt. De informatie uit de gesprekken vormde de basis voor het opstellen van een vragenlijst per organisatie. In deze vragenlijst hebben wij de organisaties vragen voorgelegd over het gebruik van de BAG-gegevens en het terugmelden van kennelijke onjuiste BAG-gegevens. De organisaties hebben deze vragenlijsten binnen de gestelde termijn (ruime maand) retour gezonden, deels voorzien van de gevraagde onderbouwing.⁹⁵ De rekenkamer heeft de reacties van de drie organisaties, daar waar mogelijk, marginaal getoetst aan de ontvangen onderbouwing en aan de informatie die van DPG is verkregen. De resultaten van dit onderzoek naar de huidige gebruikers hebben wij opgenomen in paragraaf 5.3.

Met behulp van een (elektronische) vragenlijst is de rekenkamer bij 39 toekomstige gebruikers⁹⁶ nagegaan in hoeverre zij bekend zijn met de BAG en het verplichte gebruik daarvan, voor welke wettelijke taken zij de BAG (moeten gaan) gebruiken en in hoeverre zij dat al doen of plannen hebben om dat te gaan doen. De uitkomsten hiervan beschrijven wij in paragraaf 5.4. Daarnaast hebben wij toekomstige gebruikers vragen gesteld over het terugmelden van kennelijke onjuistheden. De uitkomsten van dit deel van het onderzoek hebben wij beschreven in paragraaf 6.2.4. Aanvullend hebben wij contact gezocht met de zeven stadsdelen omdat wij onderlinge verschillen constateerden in de beantwoording van de vragen over het gebruik van de BAG-gegevens. Ten slotte hebben wij voor vergelijkende informatie bij de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Zaanstad in de periode februari en maart 2011 BAG-functionarissen telefonisch en per e-mail benaderd.

5.1 Wettelijke plicht gebruik nader toegelicht

Per 1 juli 2011 is de gemeente Amsterdam wettelijk verplicht om BAG-gegevens te gaan gebruiken.⁹⁷ Met het verplichte gebruik streeft de wetgever drie effecten na:⁹⁸

- Burgers en bedrijven hoeven slechts eenmaal gegevens aan de overheid aan te leveren.
- Verhogen van de kwaliteit van de basisregistratie.
- Stroomlijnen van de uitwisseling van gegevens tussen overheden.

⁹⁵ De onderbouwing van de DBGA was het omvangrijkst en van een goede kwaliteit. OGA heeft de vragenlijst summier ingevuld en de reactie niet voorzien van een nadere onderbouwing.

⁹⁶ De rekenkamer heeft in totaal 39 (onderdelen van) binnengemeentelijke diensten en bedrijven en stadsdelen gevraagd om te reageren op de (elektronische) vragenlijst, zie voor een overzicht van de organisaties figuur 51. Op alle vragenlijsten heeft de rekenkamer een reactie ontvangen. Bij 2 organisaties ontving de rekenkamer pas een reactie nadat op directieniveau overleg had plaatsgevonden. De rekenkamer heeft ten behoeve van dit deel van het onderzoek contactgegevens ontvangen zover de bekend waren bij DPG. DPG beschikte voor 21 organisaties niet over contactgegevens voor de BAG.

⁹⁷ Art. 35 wet BAG.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2006/2007*, 26 387, nr. 18, p. 13.

Wat houdt het verplichte gebruik in? Is het enkel bieden van mogelijkheden om de BAG te raadplegen voldoende om aan de wettelijke eis van verplicht gebruik te voldoen? Het antwoord op deze vraag is 'nee'. De wettelijke plicht tot gebruik van de BAG brengt met zich mee dat de gemeente de publiekrechtelijke taken moet inventariseren en zonodig processen, gegevens en de ICT moet aanpassen.⁹⁹ De gemeente kan dus niet volstaan met het alleen ter beschikbaar stellen van de BAG-gegevens (bijvoorbeeld via de binnengemeentelijke applicatie ATLAS), wanneer zij moet voldoen aan plicht om voor 1 juli 2011 de BAG-gegevens te gaan gebruiken.

Het gebruik van BAG-gegevens is verplicht voor alle private en publieke instanties, die uitvoering geven aan publieke taken. Enkele voorbeelden van publieke taken die de gemeente Amsterdam uitvoert zijn: 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.¹⁰⁰

Het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) verlangt dat de gemeentelijke organisatie kennis vergaart en belangen afweegt. Uitgaande van het verplichte gebruik betekent dit dat de gemeentelijke organisatie hiervoor BAG-gegevens gebruikt.¹⁰¹

Wanneer de gemeente de BAG-gegevens niet zou gebruiken loopt zij het risico dat besluiten ongeldig worden verklaard bij bezwaar en beroepsprocedures¹⁰² en werkt zij ondoelmatig.

Het gebruik van de BAG-gegevens is niet verplicht wanneer:

- Een binnengemeentelijke dienst of een stadsdeel geen publieke taak uitoefent, zoals het inkopen, onderhouden van de openbare weg of het verhuren van maatschappelijk vastgoed.
- Een BAG-gegeven kennelijk onjuist is en dit is gemeld aan de bronhouder van de BAG of wanneer dit BAG-gegeven wordt onderzocht.
- Het gebruik van de BAG-gegevens er voor zorgt dat de publiekrechtelijke taak niet naar behoren kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld op het terrein van controle, onderzoek en handhaving, in spoedeisende situaties zoals een (dreigende) calamiteit of het opleggen van een last onder bestuursdwang.

⁹⁹ Dit blijkt uit *bijlage 1: Zelfcontrole Gebruik BAG*, bijlage bij *Gebruik Basisregistraties Adressen en Gebouwen* (Brief van 9 maart 2011, Ministerie van Infrastructuur en Milieu), Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

¹⁰⁰ De voorbeelden zijn ontleend aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Handreiking binnengemeentelijk gebruik BAG*, 23 december 2010, Bijlage: groslijst gemeentelijke taken.

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2006/2007*, 30968, nr. 3, p. 13 (MvT).

¹⁰² *Gebruik Basisregistraties Adressen en Gebouwen* (Brief van 9 maart 2011, Ministerie van Infrastructuur en Milieu), Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

5.2 Is de gemeente klaar voor gebruik?

Het meervoudig gebruik van gegevens brengt met zich mee dat de authentieke gegevens uit de BAG hun weg moeten vinden in de ‘eigen’ processen en systemen van de binnengemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen en dat deze in de plaats moeten komen voor de ‘eigen’ registratie op dit gebied. Voor binnengemeentelijke organisaties betekent dit dat per publiekrechtelijke taak moet worden onderzocht in welk processen welke BAG-gegevens gebruikt moeten gaan worden. Organisaties kunnen op verschillende manieren de invloed die de invoering van basisregistraties heeft op de eigen bedrijfsprocessen in kaart te brengen. De rekenkamer is van mening dat in ieder geval een (impact)analyse moet worden opgesteld waarbij aandacht is voor de publiekrechtelijke taken, de processen, de gegevens en de ondersteunende ICT. Binnen dit aandachtsgebied zijn een aantal stappen te onderkennen die logischer wijze moeten worden doorlopen om de analyse te kunnen maken. De stappen die zijn aangeduid met een (*) zijn afkomstig uit de *zelfcontrole gebruik BAG* van het ministerie van Ministerie van Infrastructuur en Milieu.¹⁰³

I. Publiekrechtelijke taken:

- Inventariseer voor welke publiekrechtelijke taken het gebruik van de BAG verplicht is.*
- Bepaal welke processen samenhangen met deze publiekrechtelijke taken.
- Bepaal voor ieder van deze taken op welke wijze de organisatie het juiste en meest actuele gegeven uit de BAG krijgt geleverd of aan de organisatie beschikbaar wordt gesteld.*
- Stel vast dat bekende BAG- gegevens niet meer worden opgevraagd bij burgers en bedrijven.*

II. Processen

- Bepaal welke processen samenhangen met de publiekrechtelijke taken.
- Inventariseer in welke processen de BAG ingezet kan worden om deze doelmatiger te maken of klantvriendelijker te werken.*
- Beschrijf de processen.
- Bepaal op basis van de procesbeschrijvingen welke adres- en gebouwgegevens op welk moment en met welk doel in het proces worden gebruikt.
- Bepaal de herkomst (afkomstig van derden versus eigen gegevensverzameling) van deze gegevens.
- Beschrijf het terugmeldproces, benoem een proceseigenaar en toon aan dat het terugmeldproces werkt.*
- Pas de processen daar waar nodig aan.

¹⁰³ In navolging van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (zie voetnoot 99) hanteert de rekenkamer vier aandachtsgebieden: 1. publiekrechtelijke taken, 2. processen, 3. gegevens en 4. ICT. Tevens heeft de rekenkamer uit de vragenlijst *Zelfcontrole Gebruik BAG* stappen afgeleid die gemeente minimaal moet doorlopen om aan te tonen dat zijn het gebruik van de BAG gerealiseerd heeft.

III. Gegevens

- Vergelijk alle relevante verzamelingen adres- en gebouwgegevens uit de ‘eigen’ registraties met de gegevens uit de BAG en verwerk de verschillen. *

IV. ICT

- Stel een overzicht op van de relevante systemen waarin de BAG gegevens worden geregistreerd of gebruikt. *
- Bepaal welke gegevens vervangen dienen te worden door gegevens uit de BAG.
- Ga bij de leveranciers van deze systemen na of deze systemen zijn afgestemd op de BAG. *
- Stel een overzicht op van formulieren (elektronisch dan wel papier) die de gemeente gebruikt bij het opvragen van gegevens aan burgers en bedrijven. *
- Zorg voor een mechanisme (geautomatiseerd dan wel handmatig) dat er voor zorgt dat de actuele BAG gegevens tijdig beschikbaar zijn in deze systemen. *

Met name de laatste aanpassing wordt vaak onderschat. De ontsluiting van de basisregistraties door DPG gaat uit van het leveren van gegevens ‘tot op de deurmat’. De gegevens zijn daarmee nog niet direct beschikbaar voor het primaire proces en de gebruikers. De organisatie zal dus actie moeten ondernemen om de gegevens ook beschikbaar te krijgen voor deze processen. Om gegevens van basisregistraties te kunnen gebruiken in het primaire proces zullen de gegevens op een of andere manier ‘gekoppeld’ moeten worden. Er kan daarbij gekozen worden voor een directe (technische) of indirecte (handmatige synchronisatie) koppeling om de informatie te verbinden of uit te wisselen. Met name de directe technische koppelingen zijn vrij complex en vergen vaak een intensieve (en kostbare) aanpassing. Daarentegen zorgt een dergelijke directe koppeling voor actuele gegevens en bevordert deze de snelheid van het proces. Iedere organisatie maakt zelf de afweging wat voor de eigen organisatie de beste keuze is. Daarbij spelen veelal de frequentie van de handeling of proces en de omvang van een bestand een grote rol.

5.3 Huidige gebruikers

Binnen de gemeente zijn drie diensten die voor hun primaire processen gebruik maken van BAG-gegevens, dit zijn:

- Dienst Wonen, Zorg en Samenleven.
- Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam.
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.

In de navolgende paragrafen beantwoorden wij per dienst de volgende vragen:

- In hoeverre maakt de binnengemeentelijke organisatie voor haar publiekrechtelijke taken al gebruik van de BAG of gaat zij daar gebruik van maken (publiekrechtelijke taken)?

- In hoeverre heeft de binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd in welke processen de BAG ingezet kan worden om deze doelmatiger of klantvriendelijker te werken (processen)?¹⁰⁴
- In hoeverre heeft de binnengemeentelijke organisatie alle relevante verzamelingen adres- en gebouwgegevens vergeleken met de gegevens uit de BAG en zo nodig de BAG daarop aangepast (gegevens)?
- In hoeverre is de ICT inclusief formulieren aangepast op de BAG (ICT)?

5.3.1 Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

DWZS (en met name de voormalige dienst Wonen) gebruikt sinds de jaren 70 de gegevens uit de gemeentelijke registraties, de voorlopers van de BAG.

Publiekrechtelijke taken

De Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS) geeft aan voor bijna alle publiekrechtelijke taken gegevens uit de basisregistraties te gebruiken (zowel de BAG als het GBA). Voorbeelden hiervan zijn:

- Leegstandscontrole
- Vergunningen voor tijdelijke verhuur
- Handhaving
- Bureau Zoeklicht
- WMO woonvoorzieningen
- Indicatieverlening
- Sanering verkeerslawaaai

DWZS hanteert het uitgangspunt dat voor alle taken gebruik wordt gemaakt van de centraal opgeslagen gegevens in het Basissysteem Woonruimte Verdeling (BWV) systeem. In dit basissysteem zijn alle BAG-gegevens opgenomen. In de praktijk komt het voor dat een individuele medewerker een eigen registratie voert voor een individuele taak.

Processen

DWZS (en met name de voormalige dienst Wonen) gebruikt sinds de jaren 70 de gegevens uit de gemeentelijke registraties, de voorlopers van de BAG. DWZS ziet daarom zelf geen toekomstige te behalen voordelen of toegevoegde waarde van het gebruik van de BAG.

De rekenkamer constateert dat bij woonruimteverbeteringen in het kader van de WMO de gegevens uit de BAG nog niet standaard worden gebruikt. Wij zien hier echter wel mogelijkheden om (efficiency)voordelen te behalen. De MO-zaak (voorheen CIZ) vraagt de cliënt naar de bestaande woonsituatie in het geval dat klant woonaanpassingen wenst (bijvoorbeeld een traplift). Een medewerker van de MO-zaak legt vervolgens een huisbezoek af, zonder te beschikken over de gegevens uit de BAG. Na een positief indicatiebesluit legt ook de bouwkundig medewerker van DWZS een huisbezoek af. Op eigen initiatief vraagt deze medewerkers soms BAG gegevens op uit ATLAS. Door (van het begin) gebruik te maken van BAG-gegevens wordt een klant minder belast en zou een aanvraag in eerste instantie deels administratief kunnen worden afgedaan.

¹⁰⁴ Het onderdeel dat betrekking heeft op het terugmeld proces wordt behandeld in hoofdstuk 6 van dit rapport.

Gegevens

DWZS maakt voor haar processen gebruik van het Basissysteem Woonruimte Verdeling (BWV). In BWV zijn alle gegevens centraal opgeslagen. BWV wordt zowel gevoed met gegevens uit de GBA als uit de BAG. DWZS geeft aan dat in principe BWV een identieke afslag dient te zijn van de BAG, maar wanneer DWZS verschillen constateert gebruikt zij de gegevens uit BWV. DWZS geeft aan het BWV wekelijks bij te werken met BAG-gegevens.

ICT

DWZS geeft aan dat zij voor het merendeel van haar taken gebruik maakt van het Basissysteem Woonruimte Verdeling (BWV). Adres- en gebouwgegevens die in het BWV zijn opgenomen zijn afkomstig uit de BAG.

DWZS heeft geen overzicht beschikbaar van alle formulieren (elektronisch dan wel in papier) waarin burgers en bedrijven worden gevraagd naar adres- en gebouwgegevens. DWZS geeft aan in principe niet naar bekende BAG-gegevens te vragen, tenzij zij twijfelt aan de informatie uit de BAG of wanneer het BAG-gegeven aan verandering onderhevig kan zijn (bijvoorbeeld een wijziging van vloeroppervlakte bij uitbreiding van een verblijfsobject). In dergelijke gevallen vraagt DWZS deze informatie op bij de burger of gebruiker, met als doel om de gegevens te verifiëren.

Gezien het uitgangspunt van basisregistraties om ‘niet naar de bekende weg vragen’ kan de rekenkamer zich voorstellen dat ook in deze situaties de reeds bekende gegevens aan de burger worden voorgelegd ter verificatie, in plaats van deze gegevens op te vragen.

5.3.2 Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam

Publiekrechtelijke taken

De Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA) gebruikt de BAG-gegevens voor het voeren van de Basisregistratie WOZ en voor de verdere uitvoering van haar publieke taken, waaronder het opleggen en heffen van:¹⁰⁵

- Afvalstoffenheffing
- Onroerend Zaak Belasting (OZB)
- Liggeld woonschepen
- Precariobelasting
- Reclamebelasting
- Reinigingsrechten (bedrijfsvuil)
- Rioolrechten of rioolheffing
- Roerende ruimte belasting
- Toeristenbelasting
- Vermakelijkhedenretributies

Processen

DBGA heeft geïnventariseerd in welke processen gebruik wordt gemaakt van BAG-gegevens. Op hoofdlijnen gebruikt DBGA de BAG-gegevens al in de processen rondom het beheren van gegevens die nodig zijn voor het opleggen van een belastingaanslag, het

¹⁰⁵ Het is voor DBGA niet altijd mogelijk om gegevens uit de BAG te gebruiken, omdat sommige gegevens niet in de BAG worden geregistreerd. Zo is reclame belasting niet altijd te relateren aan een BAG-verblijfsobject omdat bijvoorbeeld de reclame-uiting is bevestigd aan een lantaarnpaal of reclamezuil. Dit kan ook gelden voor precariobelasting en liggelden voor woonschepen.

uitbrengen van beschikkingen, het (onder dwang) vorderen van betalingen, het afhandelen van betalingsverzoeken, het verzorgen van klantcontacten en het uitvoeren van privaatrechtelijke opdrachten.

DBGA geeft aan ook te willen beschikken over correcte adresgegevens van belastingplichtige die niet in Amsterdam woonachtig zijn. Deze informatie kan DBGA alleen uit de landelijke voorziening betrekken (LVBAG). DBGA heeft de noodzakelijke koppeling met de LVBAG nog niet gerealiseerd.

DBGA geeft aan veel energie te steken in het klantvriendelijker maken van processen en maakt daarbij gebruik van de Vanguard-methode.

Gegevens

In 2005 heeft DBGA haar adresgegevens afgestemd met GVI (de voorloper van DPG). In augustus 2009 is DBGA aangesloten op de BAG en heeft zij haar eigen adressenregistratie 'los gelaten'. Met behulp van de BAG-gegevens is DBGA aansluitend gestart met het in kaart brengen van bij haar ontbrekende adressen en andere informatie over verblijfsobjecten die bij DBGA ontbrak. In de loop van 2010 heeft DBGA deze verschillen uitgezocht. Dit heeft geleid tot het eerder kunnen opleggen van onroerende zaakbelasting 2010 dan normaal gebruikelijk was (geschatte belastingopbrengst circa € 1,2 miljoen¹⁰⁶). DBGA geeft aan het belastingsysteem (NeoTax) wekelijks bij te werken met BAG-gegevens. Aanvullend worden de gegevens over bouwdoSSIERS maandelijks (via een DVD) geactualiseerd.

DBGA gebruikt sinds 2008 al de adresgegevens uit de BAG (of de voorloper daarvan) en vindt deze gegevens bruikbaar voor haar werkprocessen. Voor wat betreft de objectgegevens is DBGA zoekende voor welke omstandigheden en op welke manieren zij de gebouw- of objectgegevens binnen haar werkprocessen kan gebruiken.

DBGA verbetert de kwaliteit van de WOZ gegevens door gebruik te maken van de BAG-gegevens (*project Basisregistratie WOZ*). DBGA heeft gepland om de eerste fase van dit project begin december 2011 af te ronden.

ICT

DBGA geeft aan haar belastingsysteem inclusief de WOZ-registratie (NeoTax) wekelijks bij te werken met BAG-gegevens. Na vijf maanden testen is DBGA zo ver dat zij een groot deel van de BAG-gegevens geautomatiseerd kan verwerken. Een klein deel (minder dan 1%) valt uit, waarna DBGA deze BAG-gegevens alsnog uitzoekt en verwerkt in de WOZ-registratie. DBGA vindt deze handmatige verwerking risicovol omdat hierbij verkeerde beslissingen kunnen worden genomen, waardoor de WOZ-registratie gaat afwijken van de BAG-registratie. Om laatstgenoemde reden bouwt DBGA aan een applicatie waarmee de WOZ- en de BAG-registratie integraal geautomatiseerd vergeleken kunnen worden. De applicatie moet het mogelijk maken om na te gaan welke verschillen geautomatiseerd mogen worden doorgevoerd (volgens

¹⁰⁶ Zie voetnoot 16.

vooraf bepaalde regels). DBGA verwacht dat ook een hoge mate van menselijk oordeelsvorming en expertise nodig zal blijven bij het invoeren van BAG-gegevens in de WOZ-registratie. Een 100% geautomatiseerde verwerking sluit DBGA uit. Volgens DBGA is het niet mogelijk om op dit moment de oppervlakte gegevens uit de BAG op een geautomatiseerde wijze over te nemen in de WOZ registratie omdat er niet een eenduidige relatie bestaat tussen een verblijfsobject en een WOZ-object.

DBGA beschikt niet over een overzicht van alle formulieren (elektronisch dan wel papier) waarin burgers en bedrijven worden gevraagd naar adres- en gebouwgegevens. DBGA gaat er echter vanuit dat zij geen BAG-gegevens bij burgers en bedrijven opvraagt omdat zij op de bij haar bekende gegevens (ambtshalve) belastingaanslagen oplegt. Burgers en bedrijven hebben het recht om bezwaar te maken tegen de opgelegde aanslag en daarin opgenomen BAG-gegevens.

5.3.3 Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Publiekrechtelijke taken

Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) gebruikt de BAG-gegevens voor het in erfpacht uitgeven van grond en wanneer er sprake is van verwervingen, splitsingen en sloop. In verband met het vastgoedbeheer verzorgt OGA de koppeling tussen de BAG en Percelen.

OGA gebruikt nog niet voor alle taken de BAG. Dit geldt onder meer voor de planvoorbereiding en uitvoering, het registreren van woningbouwlocaties en in haar financiële proces.

Processen

OGA geeft aan een aantal jaren geleden te hebben geïnventariseerd in welke processen BAG gegevens gebruikt (moeten) worden en aan welke aanvullende informatie behoefte was. OGA geeft aan de BAG volledig te hebben ingevoerd in 2010 en in 2011 de gegevensuitwisseling met de BAG verder te willen verbeteren.

Tevens is voorafgaand aan de invoering van basisregistraties uitgebreid onderzoek gedaan naar het doelmatiger en klantvriendelijker inrichten van processen, aldus OGA. OGA geeft aan dit onderzoek te zullen actualiseren en verwacht veel winst te kunnen behalen voor de erfpachtprocessen. Wanneer zij deze winst en andere voordelen kan realiseren is onduidelijk. OGA voert aan daarvoor in grote mate afhankelijk te zijn van de dienst ICT, terwijl onbekend is wanneer deze kan starten met de verbetertrajecten.

Gegevens

Vanaf mei 2007 neemt OGA de adresgegevens over uit de BAG (en de voorlopers daarvan). OGA geeft aan het systeem (OGAGIS) maandelijks bij te werken met BAG-gegevens, terwijl DPG de gegevens wekelijks ter beschikking stelt.

OGA registreert 65.000 erfpachtrechten voor de facturering afzonderlijk, zonder daarbij de gegevens uit de (landelijke voorziening) BAG te gebruiken.¹⁰⁷ Met enige regelmaat ontvangt OGA facturen retour omdat het adres niet correct blijkt te zijn. Het betreffen voornamelijk nieuwbouwprojecten. Daarnaast weigert een groep van erfpachters in de praktijk de erfpacht te betalen wanneer het adresgegeven onjuist is gekoppeld aan de kadastrale aanduiding. OGA geeft aan dat dit een extra werkbelasting meebrengt. OGA is voornemens in 2011 te starten met een verbetertraject, maar ervaart budgettaire en personele problemen om dit te realiseren.

ICT

OGA actualiseert maandelijks het Geografisch Informatie Systeem (OGAGIS). OGA hoopt dat in 2011 een realtime binnengemeentelijke uitwisseling van BAG-informatie wordt gerealiseerd, ook wel berichtenverkeer of STUFkletser¹⁰⁸ genoemd. Het project STUFkletser is om meerdere reden vertraagd en een planning ontbreekt. Reden voor vertraging zijn volgens OGA het nieuwe ICT stelsel, infrastructurele problemen bij OGA en de dienst ICT, gewijzigde denkbeelden bij de dienst ICT over de architectuur van STUFkletser en beperkte beschikbare tijd en capaciteit bij de dienst ICT. Bovendien kan de dienst ICT niet aangeven wanneer de STUFkletser zal worden geïmplementeerd, aldus OGA.

OGA heeft geen overzicht beschikbaar van alle formulieren (electronisch dan wel papier) waarin burgers en bedrijven worden gevraagd naar adres- en gebouwgegevens. Bovendien heeft OGA nog niet vastgesteld welke gegevens niet meer bij burgers en bedrijven mogen worden opgevraagd als gevolg van de invoering van de BAG.

5.3.4 Leveringsproblemen BAG-gegevens aan huidige gebruikers

In oktober 2010 is DPG overgestapt op een nieuw systeem om de BAG-gegevens te registreren. Hierdoor heeft DPG in de periode van eind oktober tot en met eind februari 2011 (circa 4 maanden) geen BAG-gegevens kunnen leveren aan gebruikers. Gebruikers hebben hierdoor circa 4 maanden gebruik moeten maken van verouderde BAG-gegevens. Om de grootste hinder voor DBGGA te voorkomen heeft DPG via een maatwerkoplossing alsnog de BAG-gegevens geleverd aan DBGGA. DBGGA stelt dat met deze periode een eind kwam aan de geautomatiseerde verwerking van de BAG-gegevens en een uitvalpercentage dat zich onder de 1% bevond.

DPG geeft aan dat deze leveringsproblemen veroorzaakt zijn door:

- De overgang op een nieuwe applicatie om BAG-gegevens te registreren (GVR). Hierdoor is de vastgoedregistratie (inclusief de BAG) een week uit de lucht geweest.
- De conversie van gegevens van het oude naar het nieuwe systeem.
- Het ombouwen van het Distributie Vastgoedgegevens Amsterdam (DIVA) omdat dit niet meer aansluit op GVR.
- De overgang van DPG op de basis ICT, waardoor onder meer een kennisdatabase permanent verloren is gegaan.

¹⁰⁷ Dit wordt veroorzaakt doordat DPG achterloopt in de realisatie van de percelen en objecten koppeling (POK).

¹⁰⁸ De afkorting STUF staat voor Standaard Uitwisselings Formaat en wordt gebruikt om gegevens volgens een vast protocol uit te wisselen.

- Een aantal servers die niet meer werkten omdat deze verouderd waren en niet tijdig zijn vervangen.

Van de drie permanente BAG gebruikers (DWZS, DBGA en OGA) hebben DBGA en OGA aangegeven dat ze in de problemen kwamen door het ontbreken van actuele BAG-gegevens. Schijnbaar kan DWZS wel uit de voeten met verouderde BAG-gegevens, terwijl zij normaliter wekelijks de BAG-gegevens aangeleverd krijgen en op basis van de aard van hun publieke taken te verwachten valt dat actuele gegevens noodzakelijk zijn.

5.3.5 Conclusie huidige gebruikers

Drie gemeentelijke diensten (DWZS, DBGA en OGA) maken al langere tijd gebruik van de gegevens uit de BAG (en de gemeentelijke voorlopers daarvan) voor de uitoefening van het grootste deel van hun publiekrechtelijke taken. Deze gebruiksperiode varieert van enkele decennia tot enkele jaren.

Het vergelijken van de eigen gegevensbestanden met die van de BAG, het uitzoeken en oplossen van de verschillen tussen beide registraties en het op een automatische wijze binnenhalen van de wijzigingen in de BAG binnen de eigen geautomatiseerde systemen heeft de drie diensten meerdere jaren gekost.

Bovendien zijn de drie diensten voor wat betreft het volledige gebruik van de gegevens uit de BAG voor 1 juli 2011 nog niet klaar. De diensten kunnen geen zekerheid geven over het mogelijk naar 'de bekende weg' vragen bij burgers en bedrijven als het om BAG-gegevens gaat. Verder zijn onderzoeken die er op gericht zijn om de doelmatigheid van processen te verbeteren met behulp van BAG-gegevens niet gestart, niet geactualiseerd of nog niet afgerond. Potentiële voordelen zijn daarmee niet volledig in kaart gebracht. Bovendien wisselt de intensiteit waarmee de drie diensten onderzoek uitvoeren naar het klantvriendelijker inrichten van processen, bijvoorbeeld door het aanbieden van de bekende gegevens en deze te laten verifiëren door de burger.

Daarnaast lopen er binnen de diensten verbetertrajecten om bijvoorbeeld BAG-gegevens frequenter en met een lager uitvalpercentage in te kunnen lezen of om de kwaliteit van gegevens te verbeteren.

5.4 Toekomstige gebruikers

Per 1 juli 2011 is het gebruik van de BAG verplicht voor binnengemeentelijke bedrijven, diensten en de stadsdelen als deze in de uitvoering van hun publieke taken adres of gebouwgegevens gebruiken (zie ook paragraaf 5.1).

De rekenkamer heeft 39 binnengemeentelijke organisaties de volgende vragen voorgelegd:

- Is de gemeentelijke organisatie zich bewust van de wettelijke plicht tot gebruik van de BAG en voert zij ook wettelijke taken uit waarbij het gebruik van de BAG verplicht is (§5.4.1)?

- Welke wettelijke taken voert de organisatie uit en voor welk deel wordt op dit moment al gebruik gemaakt van BAG gegevens (§ 5.4.2)?
- Heeft de organisatie een impactanalyse opgesteld en een functionaris aangewezen die verantwoordelijk is voor de realisatie van het gebruik van de BAG (§5.4.3)?

5.4.1 Bewustzijn verplicht gebruik BAG

Veel gemeentelijke organisaties hebben nu al de mogelijkheid om BAG gegevens te raadplegen. Enerzijds via ATLAS, waarin via digitale landkaarten veel verschillende thema's worden gevisualiseerd. Anderzijds doordat DPG de gegevens van de BAG en basisregistraties Percelen en Topografie binnen Amsterdam heeft ondergebracht in het Distributie Vastgoedgegevens Amsterdam (DIVA) en deze gegevens ter beschikking stelt. Uit paragraaf 5.1 bleek al dat het raadplegen slechts een onderdeel is van het gebruik van de BAG.

Gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen zijn maar in beperkte mate geïnformeerd over de wettelijke plicht tot het gebruik van de BAG. Daar waar informatie werd verstrekt werd dit door DPG gedaan. Informatie-overdracht vond meestal plaats op directieniveau. Daarnaast zijn de huidige gebruikers (zie paragraaf 5.3) en de stadsdelen als leveranciers van de BAG-gegevens relatief vaker voorgelicht over het verplichte gebruik van de BAG dan andere binnengemeentelijke organisaties. De rekenkamer constateert dat organisaties maar in een zeer beperkte mate zijn geïnformeerd over de te behalen voordelen met de BAG.

Het gebruik van de BAG-gegevens (en de voorlopers daarvan) is al sinds 2006 verplicht gesteld door het college van B en W. Deze plicht vloeide voort uit het reglement vastgoedregistraties. Vanaf september 2010 heeft DPG gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen drie maal geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen in de Verordening en het Reglement vastgoedregistratie. DPG heeft deze momenten echter niet aangegrepen om het verplichte gebruik van de BAG onder de aandacht te brengen.

Voor elke gemeentelijke organisatie geldt de plicht om bekend te zijn met de wetswijzigingen en de daarbij gepaard gaande wijzigingen in rechten, bevoegdheden en plichten. Gezien de beperkte binnengemeentelijke voorlichting vindt de rekenkamer het weinig verrassend dat een aantal organisaties niet bekend waren met de wettelijke plicht tot het gebruik van de BAG. Tien van de negenendertig gemeentelijke organisaties (27%) gaven aan niet bekend te zijn met de wettelijke plicht (zie figuur 5.1). Eén van deze tien organisaties (10%) kwam daarna tot de conclusie dat, gezien haar publieke taak, zij wel verplicht is om BAG gegevens te gebruiken. Overigens heeft de rekenkamer verschillende malen organisaties doorverwezen naar DPG, wanneer zij aangaven niet bekend te zijn met de BAG.

Figuur 5.1 - Bewustzijn verplicht gebruik BAG



Bron: Rekenkamer Amsterdam.¹⁰⁹

Van de 39 organisaties geven 18 organisaties (46%) aan verplicht te zijn om voor de uitvoering van hun publieke taken de BAG te moeten gebruiken.

5.4.2 Wettelijke taken

De rekenkamer heeft de binnengemeentelijke organisaties gevraagd voor welke publieke taken zij de BAG moet gebruiken of reeds gebruiken. De rekenkamer gaat er vanuit dat het takenpakket van de stadsdelen op hoofdlijnen overeenkomt en heeft daarom de stadsdelen onderling vergeleken. De taken van de overige 12 organisatie laten zich onderling niet vergelijken. Daarom heeft de rekenkamer de opgegeven publieke taken vergeleken met een groslijst van mogelijke gemeentelijke taken waarbij de BAG verplicht moet worden gebruikt. Deze lijst is opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.¹¹⁰

¹⁰⁹ Daar waar in het rapport wordt verwezen naar Waternet betreft het de taken van het voormalig Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam.

¹¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Handreiking binnengemeentelijk gebruik BAG*, 23 december 2010, Bijlage: groslijst gemeentelijke taken.

Wettelijke taken stadsdelen

Alle stadsdelen gebruiken de BAG bij het afgeven van de omgevingsvergunning en de nummerbeschikkingen (zie tabel 5.1, aangegeven met het symbool ✓). Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden, waarmee gemeenten één geïntegreerde omgevingsvergunning afgeven voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De omgevingsvergunning vervangt daarmee 26 oude “toestemmingen”.¹¹¹

Tabel 5.1 – Gebruik BAG door stadsdelen bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken

	Stadsdeel						
	Zuid	Nieuw-West	Noord	Zuid Oost	West	Centrum	Oost
Handhaving – inschrijving op een onbekend adres	✓	✓	✓	✓ ¹¹²	✓	✓	✗
Nummerbeschikkingen	✓	✓	✓ ¹¹³	✓	✓	✓	✓
Wabo (inclusief vergunningverlening)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Wet Ruimtelijke Ordening	✓	✓	✓	✓	✓	nb	✗
Ontheffingswet		nb	✓	✓	nvt ¹¹⁴	nb	nb
Wet voorkeursrecht gemeenten	✓	nb	✓	✓	nvt ¹¹⁵	nb	nb
Wet geluidhinder	✗	nb	✓	✓	nvt ¹¹⁶	nb	nb
Bibob	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Rampenbestrijding	✓	nb	✓	✓	✓	nb	nb
Wmo	✗	nb	✓	✓	✓	nb	nvt
Grafrechten	nvt	nb	✓	nvt ¹¹⁷	nvt ¹¹⁸	nvt	nb

✓ = stadsdeel voert wettelijke taak uit met behulp van de BAG, ✗ = stadsdeel voert wettelijke taak uit maar maakt daarbij nog geen gebruik van de BAG, nb = het stadsdeel weet niet of zij voor de uitvoering van de wettelijke taken gebruik maakt van de BAG, nvt = het stadsdeel geeft geen uitvoering aan deze wettelijke taak.

Drie stadsdelen geven uitvoering aan een wettelijke taak (bijvoorbeeld de Wet Ruimtelijke Ordening), maar maken daarbij op dit moment nog geen gebruik van de

¹¹¹ 1. aanlegvergunning, 2. exploitatieplan, 3. sloopvergunning, 4. binnenplank ontheffing, 5. projectbesluit, 6. ontheffing bestemmingsplan, 7. ontheffing beheersverordening, 8. buitenwerkingstelling beheersverordening voor een project, 9. ontheffing Bouwbesluit 2003, 10. bouwvergunning, 11. gebruiksvergunning, 12. ontheffing voorschrift Bouwverordening, 13. milieuvergunning, 14. vergunning voor indirecte lozingen, 15. meldingsplicht veranderen inrichting of van de werking daarvan, 16. monumentenvergunning, 17. sloopvergunning in beschermd stads- of dorpsgezicht, 18. mijnbouwmilieuvergunning, 19. sloopvergunning op grond van de Bouwverordening, 20. aanleg of veranderen van een weg, 21. inritvergunning, 22. vergunning voor een alarminstallatie aan een onroerende zaak, 23. kapvergunning, 24. reclamevergunning, 25. opslagvergunning (onroerende zaken), 26. toestemmingen die op grond van art. 2.2 tweede lid van de Wabo zijn aangewezen in een verordening.

¹¹² Stadsdeel Zuidoost geeft aan dat de handhavende taak bij DPG ligt.

¹¹³ Stadsdeel Noord merkt op dat met het afgeven van een nummerbeschikking een BAG-gegeven wordt gecreëerd en daarom nog geen gebruik kan worden gemaakt van BAG.

¹¹⁴ Stadsdeel West laat deze wettelijke taak uitvoeren door OGA.

¹¹⁵ Zie voetnoot 114.

¹¹⁶ Stadsdeel West laat deze wettelijke taak uitvoeren door DMB.

¹¹⁷ Stadsdeel Zuidoost heeft de grafrechten uitbesteed aan begraafplaats De Nieuwe Ooster dat onderdeel uitmaakt van de gemeente Amsterdam.

¹¹⁸ De exploitatie van de twee begraafplaatsen (Vredenhof en St. Barbara) wordt uitgevoerd door particuliere organisaties.

BAG-gegevens. Uit tabel 5.1 blijkt dat dit 6 taken betreffen (aangegeven met het symbool ✕). De stadsdelen Nieuw- West, Oost en Centrum kunnen voor een aantal wettelijke taken niet aangeven of het stadsdeel de BAG gebruikt (nb).

Wettelijke taken overige binnengemeentelijke organisaties

Het merendeel van de organisaties (94%) maakt (voor een deel) van haar wettelijke taken al gebruik van BAG. De GGD was ten tijde van het onderzoek nog niet zover.

Drie binnengemeentelijke organisaties hebben aangegeven dat zij verwachten voor 1 juli 2011 voor de volgende wettelijke taken nog geen gebruik te maken van de BAG:

- Algemene Gezondheidszorg Jeugdgezondheidszorg
- Vangnet Jeugd en Vangnet & Advies
- Infectieziektebestrijding
- Maatschappelijke geestelijke gezondheidszorg
- Binnenhavengeld
- Vergunningverlening en handhaving woonboten
- Voorziening huisvesting onderwijs¹¹⁹

Door de opgegeven wettelijke taken van de binnengemeentelijke organisaties te vergelijken met het overzicht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu komt de rekenkamer tot de conclusie dat de gemeente zich er niet van bewust is dat minimaal 22 andere wettelijke taken ook met behulp van de BAG-gegevens moeten worden uitgevoerd.¹²⁰ Het betreffen de volgende publiekrechtelijke taken:

- Beheer gemeentelijke eigendommen krachtens de gemeentewet
- Brandveiligheidsvergunning
- Garantierегeling restauraties
- Gedoogplicht voor aanbrengen van voorzieningen voor verkeer en verlichting.
- Kennisgeving incidentele festiviteiten
- Melding afvalstoffen
- Meldingsplicht liften
- Meldingsplicht peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, gastouders
- Ontheffing voor opslag afvalstoffen
- Onttrekkingvergunning recreatiewoning
- Parkeervergunning, ontheffing blauwe zone (invaliden)
- Subsidie onderhoud monumenten
- Subsidie stadsvernieuwing
- Vergunning particuliere rioolaansluiting
- Vergunning speelautomaten
- Vergunning woon-werkverkeer
- Verklaring geen bezwaar volkstuin(schuurtje)
- VROM Starterslening voor koopwoningen
- Wet bodembescherming
- Wet op de kansspelen
- Wet voorkeursrechtgemeenten
- Winkeltijden ontheffing

¹¹⁹ Het is DMO niet bekend of de gegevens over de onderwijshuisvesting correct in de BAG zijn opgenomen (stand februari 2011).

¹²⁰ Het overzicht van de gemeentelijke taken zoals dat is opgenomen in de *Handreiking binnengemeentelijk gebruik BAG*, 23 december 2010 (Ministerie I&M) heeft het ministerie opgesteld op basis van een onderzoek bij 5 gemeenten. De rekenkamer sluit niet uit dat er binnen Amsterdam ook andere wettelijke taken met behulp van de BAG moeten worden uitgevoerd en mist in de het overzicht bijvoorbeeld de taak van het opleggen van precariobelasting. Anderzijds ziet de rekenkamer bij drie opgesomde taken het verband niet met de BAG. Het betreft: 1. archief, documentaire informatievoorziening, 2. dispensatie niet-openbare archiefstukken en 3. verordening op het burgerinitiatief.

Uit bovenstaande overzichten trekt de rekenkamer de conclusie dat de gemeente per 1 juli 2011 de BAG niet voor al haar publieke taken kan en zal gebruiken. Van twaalf publieke taken constateert de gemeente dit zelf. Verontrustender is dat binnen de gemeente niet wordt onderkend dat voor minimaal 22 andere wettelijke taken ook de BAG gebruikt moet worden. De rekenkamer constateert dat DPG noch een andere dienst binnen de gemeente een integraal overzicht heeft van de wettelijke taken en de daarmee samenhangende processen waarin de BAG gebruikt moeten worden.¹²¹

5.4.3 Voorbereiding op het verplichte gebruik

Het gebruik van de BAG houdt meer in dan het alleen raadplegen. Het heeft ook consequenties voor processen, gegevens, ICT en de informatie die van burgers en bedrijven mag worden gevraagd (zie paragraaf 5.1). Slechts 8 van de 18 (44%) organisaties heeft een analyse opgesteld waaruit blijkt wat de impact is voor de organisatie van het verplichte gebruik van de BAG. In deze analyse besteden de organisaties allen aandacht aan het ICT-aspect en in mindere mate aandacht aan de organisatieprocessen (75%) en procedures (63%). De organisaties hebben maar in beperkte mate aandacht besteed aan de voordelen van het gebruik van de BAG (25%) en besteden in de impactanalyse geen aandacht aan de nadelen.

Desgevraagd onderkennen de organisaties wel voor- en nadelen. Hierna vatten wij deze samen.

Tabel 5.2 – veronderstelde voor- en nadelen van het verplichte gebruik BAG

Voordelen	Nadelen
Informatie is eenduidig, betrouwbaar, actueel en sneller ter beschikking wanneer deze centraal beschikbaar is. Dit werkt tevens kostenbesparend voor de gemeente.	Afhankelijkheid van (centrale) ICT, risico van informatieverlies wanneer van eigen registratie wordt overgestapt naar de BAG, risico's bij aanpassen van programmatuur.
Verbetering van de dienstverlening, één loket functie en lastenverlichting voor de burger.	Bureaucratischer voor de ambtelijke organisatie. Een geconstateerde onjuistheid kan niet meer zelf worden gewijzigd, maar moet het administratieve proces in. De BAG kan belemmerend werken indien bovengemeentelijke taken uitgevoerd moeten worden.
Eenmalige inwinning en meervoudig gebruik.	Aanpassen van werkprocessen.
Efficiencyvoordelen.	Extra administratieve belasting en daardoor toename van werk- en tijdsdruk in verband met het aanleveren van de brondocumenten en correctie van brongegevens. Extra implementatiekosten.

Bron: Rekenkamer Amsterdam

¹²¹ DPG beschikt over een A3 waaruit zij visualiseert aan welke binnengemeentelijke organisaties zij BAG-gegevens levert.

Aanvullend wordt het risico onderkend dat efficiencyvoordelen niet kunnen worden gerealiseerd wanneer de digitale postbus voor omgevingsvergunningen tussen DPG, de stadsdelen en enkele diensten (de gemeenschappelijke voorziening) niet automatisch kunnen wordt gekoppeld aan de systemen van de diensten en stadsdelen. In de financiering van deze koppeling is nog niet voorzien.

Verder wordt de hoop door enkele organisaties uitgesproken dat de kwaliteit van de BAG gegevens verbetert wanneer meer organisaties de gegevens gaan gebruiken, waardoor er op termijn minder terugmeldingen komen en minder correcties nodig zijn.

Ook een beperkt aantal organisaties (44 %) heeft één of meerdere functionarissen verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie van het gebruik van de BAG.

Het merendeel van de organisaties (67%) durft niet te garanderen dat zij geen gegevens meer bij burgers en bedrijven opvragen die reeds bekend zijn in de BAG.

5.4.4 Conclusie toekomstige gebruikers BAG

Begin 2011 heeft de rekenkamer 39 binnengemeentelijke organisaties benaderd om vast te stellen in hoeverre zij bekend zijn met de wettelijke plicht om de BAG te gaan gebruiken voor 1 juli 2011. Tien van de negenendertig gemeentelijke organisaties (27%) gaf aan niet bekend te zijn met deze wettelijke plicht. Eén van deze 10 organisaties (10%) kwam tot de conclusie dat zij wel verplicht is om de BAG-gegevens te gaan gebruiken in de uitvoering van hun publieke taak.

In totaal zijn 18 binnengemeentelijke organisaties verplicht om de BAG-gegevens te gaan gebruiken in de uitvoering van hun publieke taak. Drie stadsdelen (Oost, West en Zuid) zijn zich er van bewust dat ze voor in totaal vijf verschillende wettelijke taken die zij uitvoeren nog geen gebruik maken van de BAG-gegevens. Zorgelijk is dat bij drie stadsdelen (Centrum, Nieuw-West en Oost) niet voor alle wettelijke taken bekend is of ze gebruik maken van de BAG-gegevens. Drie binnengemeentelijke organisatie hebben aangegeven dat zij verwachten voor 1 juli 2011 voor zeven wettelijke taken de BAG nog te zullen gebruiken. Een ander punt van zorg is dat de gemeentelijke organisaties zich er nog niet van bewust lijken te zijn dat ook voor 22 wettelijke taken de BAG gebruikt moet worden.

Het gebruik van de BAG houdt meer in dan het alleen raadplegen. Het heeft ook consequenties voor processen, gegevens, ICT en de informatie die nog van burgers en bedrijven mag worden gevraagd. Slechts 8 van de 18 (44%) organisaties heeft een impactanalyse voor hun organisatie opgesteld en heeft een functionaris verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie van het gebruik van de BAG. Het merendeel van de organisaties (67%) durft niet te garanderen dat zij geen gegevens meer bij burgers en bedrijven opvragen die reeds bekend zijn in de BAG.

De rekenkamer komt dan ook tot de conclusie dat de gemeente Amsterdam per 1 juli 2011 niet kan voldoen aan de norm dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en

stadsdelen in de uitoefening van hun publieke taak gebruik maken van de BAG-gegevens.

5.5 Plannen om toekomstig gebruik te gaan realiseren

Binnen de gemeentelijke organisaties is het bewustzijn over de wettelijke plicht om de BAG te gaan gebruiken beperkt. Bovendien is slechts een beperkt deel van deze organisaties voorbereid op de het verplichte gebruik van de BAG. Ook ontbreekt een al omvattend plan om gebruik van de BAG voor 1 juli 2011 te realiseren voor de gemeente als geheel. Een somber beeld omdat vanaf 1 juli 2011 de gemeente adres- of gebouwinformatie moet ontleen aan de BAG bij de uitvoering van haar publiekrechtelijke taken.

DPG is niet integraal verantwoordelijk voor de BAG en is ook niet verantwoordelijk voor het gebruik daarvan. Bovendien heeft DPG geen formele bevoegdheden om het verplichte gebruik af te dwingen en afwijkingen daarvan te sanctioneren. De directeur DPG ziet het wel tot zijn taak om zo goed mogelijk uit te leggen wat de potentie is van basisregistraties (waaronder de BAG) en om binnengemeentelijke organisaties te enthousiastmeren en te verleiden tot het gebruik van de basisregistraties. Daartoe heeft DPG een overzicht opgesteld met 95 potentiële business cases, die in financiële zin positief zouden kunnen zijn voor de gemeente Amsterdam en direct voordeel opleveren voor de burger en die het innovatief nadenken over processen zou moeten vergroten.¹²² In samenwerking met stadsdelen en diensten en bedrijven wil DPG een verkorte business case (fact sheet) opstellen. Het voorstel van DPG is om op basis van deze fact sheets samen met organisaties een drietal business cases daadwerkelijk uit te gaan werken. Het budget moet daarbij komen uit de bestaande begroting van de betrokken organisatie(s).

Daarnaast wil DPG de rol van de accountmanagers zwaarder aanzetten. Accountmanagers van DPG worden verantwoordelijk om potentiële gebruikers actief op te sporen, ze te wijzen op het verplichte gebruik van de BAG en ze te helpen met het implementeren van de BAG in hun organisatie. Tot op heden vervullen de accountmanagers deze rol nog maar in zeer beperkte mate. Naast het ontbreken van een plan voor het verplichte gebruik, is een andere complicerende factor volgens DPG, het budget. DPG geeft aan binnen de huidige begroting geen budget te hebben om het verplichte gebruik te stimuleren.

5.6 Vergelijking met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Zaanstad

In de periode februari en maart 2011 heeft de rekenkamer bij 5 gemeenten geïnformeerd naar de mate van bewustzijn over het verplichte gebruik van de BAG en in hoeverre de gemeenten een impactanalyse hebben opgesteld.

¹²² In het overzicht zijn vijf achtsgebieden onderscheiden waarvoor basisregistraties van belang kunnen zijn. Dit zijn; het cluster OBI, het cluster ruimtelijk, het cluster sociaal, het cluster stadsdelen en algemeen.

5.6.1 Bewustzijn

Binnen de gemeente Den Haag zijn met name de GBA-gebruikers zich bewust van het verplichte gebruik van de BAG. In Rotterdam leeft de BAG met name bij die diensten die nu ook al betrokken zijn bij basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties is binnen de gemeente in het algemeen bekend, maar wat dit betekent voor de eigen processen is (nog) niet bekend. De gemeente Utrecht is in 2011 gestart met het actief uitdragen van informatie over de BAG. Zij onderscheidt daarbij drie doelgroepen: 1. management, 2. informatiemanagers en applicatiebeheerders en 3. overige medewerkers. De perceptie van de gemeente Arnhem is dat de BAG (nog) niet in voldoende mate leeft binnen de gemeente. Dit vindt mede zijn oorzaak in het feit dat veelal op dienstniveau wordt gedacht binnen de gemeente en de BAG, net als andere basisregistraties, dienstoverstijgend is. Binnen Zaanstad is het bewustwordingsproces in volle gang, maar nog niet op het niveau dat de BAG-beheerder wenst. Zaanstad onderscheidt twee groepen: leveranciers en gebruikers van BAG-gegevens. Met leveranciers worden tweewekelijkse voortgangsgesprekken gevoerd met als doel om de kwaliteit van de BAG-gegevens te verbeteren en te borgen. Leveranciers tonen steeds meer eigen initiatieven. Binnen de gemeente Zaanstad zijn nog niet alle gebruikers in kaart gebracht. De Zaanse BAG-beheerder zal in 2011 een rondgang maken langs alle gebruikers om de nut en noodzaak van de BAG inclusief de mogelijkheden tot terugmelden toe te lichten.

5.6.2 Impactanalyse

Voorafgaand aan de aansluiting op de LVBAG is binnen de gemeente Den Haag een analyse gemaakt van de gevolgen van het wegvallen van een aantal gebouwgegevens die in de BAG worden bijgehouden. Daarnaast zijn de werkprocessen rondom de WABO en gemeentelijke belastingen afgestemd op de BAG. Den Haag is gestart met een analyse die zich richt op de verbetering van de binnengemeentelijke ontsluiting van de BAG-gegevens. Onderdeel van deze analyse is het aanpassen van de processen. Ook Arnhem is gestart met een analyse die gericht is op de binnengemeentelijke ontsluiting. Beiden hebben de analyse ten tijde van dit onderzoek nog niet afgerond.

De gemeente Rotterdam heeft geen algehele impactanalyse opgesteld. Binnen de gemeente is wel geconstateerd dat de BAG invloed heeft op het vergunningenproces, de GBA, de belastingen en de geografie. Ook in Utrecht ontbreekt een algehele impactanalyse, waarin de gevolgen voor de afnemers van de BAG zijn beschreven. Wel heeft de gemeente Utrecht het proces rondom de totstandkoming van straat- en adresgegevens binnen de dienst Stadsontwikkeling grondig herzien. Ook Zaanstad heeft geen impactanalyse opgesteld. Binnen de gemeente is nog niet inzichtelijk gemaakt in welke processen en applicaties adres- en gebouwgegevens worden gebruikt. De verwachting binnen de gemeente is dat veel procesapplicaties (meer dan 95 %) BAG-gegevens ontleen aan de WOZ of de GBA. Het resterende deel zal nog in kaart worden gebracht. Het streven binnen Zaanstad is om voor 1 juli 2011 de gegevens uit WOZ-, GBA- en BAG-registratie met elkaar vergeleken te hebben en onjuistheden te hebben opgelost en de processen zo in te richten dat de drie registraties hetzelfde blijven. Zaanstad verwacht niet dat zij voor 1 juli 2011 de drie registraties automatisch kan koppelen.

5.6.3 Lessen voor de gemeente Amsterdam

Een vergelijking van Amsterdam met vijf andere steden leert ons dat voor het vergroten van het bewustzijn van het verplichte gebruik van de BAG en om gebruikers te enthousiastmeren om de BAG te gebruiken een communicatiestrategie nodig is. Binnen deze strategie is het aan te bevelen om te differentiëren naar soort gebruiker. Per doelgroep kan er aandacht worden besteed aan de te behalen voordelen van de medewerker, de organisatie en gemeente als geheel. Daarnaast behoeft de procedure voor het terugmelden van kennelijke onjuistheden toelichting, zodat medewerkers weten wat er met hun terugmelding gebeurt. Een rondgang heeft als voordeel dat medewerkers direct vragen kunnen stellen.

Communicatie over de BAG heeft pas zin als duidelijk is hoe de BAG ingrijpt op de systemen en procedures van de medewerkers en als deze systemen en procedures ook op de BAG zijn afgestemd. Om dit te realiseren is het opstellen van een impactanalyse een noodzakelijke voorwaarde.

5.7 Conclusies

Per 1 juli 2011 is de gemeente Amsterdam wettelijk verplicht om BAG-gegevens te gaan gebruiken. Het gebruik van de BAG-gegevens draagt er toe bij dat de kwaliteit van deze gegevens wordt vergroot, dat overheden beter hun gegevens kunnen uitwisselen. Ook voor burgers en bedrijven is het verplichte gebruik van de BAG door overheden van belang, zij hoeven slechts nog eenmaal gegevens aan de overheid aan te leveren.

Om aan de eis van verplicht gebruik te voldoen kan de gemeente niet volstaan met het raadpleegbaar maken de BAG-gegevens. Het verplichte gebruik brengt ook met zich mee dat de gemeente de publiekrechtelijke taken moet inventariseren en daar waar nodig haar processen, gegevens en de ondersteunende ICT daarop dient aan te passen.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat het college van B en W er in onvoldoende mate voor heeft gezorgd dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 in de uitoefening van hun publieke taak gebruik maken van de BAG-gegevens. De drie huidige gebruikers zijn ver gevorderd in het gebruik van de BAG, maar moeten nog enkele verbeteringen realiseren. Voor de toekomstige gebruikers is het beeld somberder. Deels omdat het bewustzijn voor het verplichte gebruik niet in alle organisaties is doorgedrongen en deels omdat de organisaties in onvoldoende mate zijn voorbereid om de BAG te gebruiken.

Huidige gebruikers

Op 1 januari 2011 maken de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam in hun primaire processen en voor de uitoefening van het grootste deel van hun publiekrechtelijke taken gebruik van de BAG. Deze drie organisaties voldoen grotendeels aan de eisen die aan het verplichte gebruik zijn gesteld.

Toch zijn de drie diensten voor wat betreft het volledige gebruik van de gegevens uit de BAG voor 1 juli 2011 nog niet geheel klaar. Het gebruik van de BAG is in enkele processen nog niet gewaarborgd. Onderzoeken die de klantvriendelijkheid en de doelmatigheid van processen moeten vergroten zijn niet gestart of nog niet afgerond, waardoor potentiële voordelen niet in kaart zijn gebracht. Bovendien kunnen de drie diensten geen zekerheid geven over het niet meer naar bekende BAG-gegevens vragen bij burgers en bedrijven.

De grondige voorbereiding van de drie organisaties heeft er toe bijgedragen dat deze drie organisaties al relatief zo ver zijn met het gebruik van de BAG. Het vergelijken van de eigen gegevensbestanden met die van de BAG, het uitzoeken en oplossen van de verschillen tussen beide registraties en het op een automatische wijze binnenhalen van de wijzigingen in de BAG binnen de eigen geautomatiseerde systemen heeft de drie diensten echter meerdere jaren gekost.

Toekomstige gebruikers

Op centraal niveau ontbreekt het inzicht in welke processen BAG gegevens moeten worden gebruikt. Van de 39 binnengemeentelijke organisaties die de rekenkamer heeft benaderd, gaven 18 organisaties aan verplicht te zijn om de BAG-gegevens te gaan gebruiken in de uitvoering van hun publieke taak.

Zeven van de 18 organisaties hebben aangegeven dat zij verwachten voor 1 juli 2011 voor 13 wettelijke taken de BAG nog niet te zullen gebruiken.

Een punt van zorg is dat de gemeentelijke organisaties zich er nog niet van bewust lijken te zijn dat ook voor andere 22 wettelijke taken de BAG gebruikt moet worden, waaronder voor de meldingsplicht voor kinderdagverblijven en de ontheffing voor de opslag van afvalstoffen. Daarnaast hebben drie stadsdelen aangegeven niet te weten of bij de uitvoering van 6 wettelijke taken de BAG wordt gebruikt.

Een beperkt deel van de organisaties (44%) is voorbereid op het verplichte gebruik van de BAG en heeft in kaart gebracht wat de consequenties zijn van de BAG voor hun processen, gegevens en ICT. Een groot deel van de organisaties (67%) durft geen zekerheid te geven dat zij niet naar bekende BAG-gegevens zullen vragen bij burgers en bedrijven.

Bewustzijn en impactanalyse

Ongeveer een kwart (26%) van de 39 binnengemeentelijke organisaties gaf aan niet bekend te zijn met de wettelijke plicht tot het gebruik van de BAG. Ook andere gemeenten worstelen met de vraag hoe het gebruik van de BAG gerealiseerd kan worden. Zo zijn de BAG-coördinatoren van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Zaanstad van mening dat het bewustzijn over het gebruik van de BAG nog niet op het gewenste niveau is. Ondanks deze worsteling levert de vergelijking met de andere gemeenten lessen voor de gemeente Amsterdam op. Zo wordt er in andere steden actief nagedacht over het bewustwordingsproces inclusief een communicatiestrategie om de verschillende doelgroepen te bereiken. Op dit moment

ontbreekt binnen de gemeente Amsterdam een integraal plan om er voor te zorgen dat de BAG ook gebruikt gaat worden. Om het gebruik te realiseren is inzicht nodig van de invloed die de BAG heeft op de processen, de gegevens en de ICT. Het draagvlak van de BAG kan worden vergroot wanneer de te behalen voordelen inzichtelijk worden gemaakt. Amsterdam zou bij het opstellen van een dergelijke centrale analyse de aanpak van Den Haag en Arnhem kunnen hanteren.

6 Terugmeldingen als kwaliteitsborging

Terugmelden is de laatste schakel in de keten tussen leverancier, bronhouder en gebruiker. Met de terugmelding kan de gebruiker de bronhouder informeren dat er tijdens de uitvoering van zijn proces een afwijking is geconstateerd tussen de feitelijke en administratieve werkelijkheid. De bronhouder zal op basis van een dergelijk signaal aanvullend onderzoek uitvoeren. In een groot aantal gevallen heeft hij daarbij de leverancier (van de brongegevens) nodig of zullen leveranciers zelf onderzoek moeten uitvoeren. Als na onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van een onjuistheid zal de bronhouder het gegeven in de registratie corrigeren. Zo ontstaat er een kwaliteitscirkel. Wanneer leveranciers, bronhouder en alle gebruikers actief deelnemen, kan in korte tijd een flinke kwaliteitsslag gemaakt worden, waar alle partijen weer profijt van hebben. Gebruikers van gegevens uit de BAG zijn daarmee medeverantwoordelijk voor de kwaliteit. Het gebruik en terugmelden veroorzaakt een wisselwerking. Het bij gerede twijfel snel terugmelden, uitzoeken en indien nodig aanpassen van de onjuiste gegevens zorgen voor een gegevensverzameling van hoge kwaliteit waar gebruikers veel vertrouwen in hebben. Als de aandacht voor terugmelden bij gebruikers verslapt zal het vertrouwen van gebruikers dalen aangezien de gegevensverzameling meer onjuistheden zal bevatten. Ondanks de mogelijke onjuistheden zijn ze toch verplicht om de gegevens uit de BAG te gebruiken.

Om een hoog kwaliteitsniveau te bereiken zijn er in het ontwerp van de BAG verschillende kwaliteitsbevorderende maatregelen opgenomen. In de eerdere hoofdstukken van dit rapport zijn we reeds ingegaan op de maatregelen die gericht zijn op een goede inwinning van gegevens, het gebruiken van brondocumenten en het gebruiken van gegevens uit andere basisregistraties. Ook hebben wij al aandacht besteed aan de maatregelen die ervoor moeten zorgen dat het verwerkingsproces goed verloopt.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het college van B en W er voor zorgt dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 in de uitoefening van hun publieke taak kennelijke onjuistheden terugmelden en dat deze terugmeldingen binnen de wettelijke termijnen worden opgelost.

Aanpak

Om vast te kunnen stellen of het college van B en W per 1 juli 2011 voldoet aan de wettelijke bepalingen dat gebruikers terugmelden en dat terugmeldingen tijdig worden opgelost, heeft de rekenkamer eerst onderzocht wat het belang van terugmelden is (paragraaf 6.1). Vervolgens heeft de rekenkamer het terugmeldproces in kaart gebracht en daarbij onderzocht welke wettelijke eisen hiermee samenhangen (paragraaf 6.2.1). Tevens heeft de rekenkamer het functioneren van het centrale terugmeldpunt onderzocht. Daarbij hebben wij specifiek aandacht geschonken aan de organisatie en systemen enerzijds en aan het aantal terugmeldingen in de periode 2006 – 2010 anderzijds (paragraaf 6.2.2). Om een indruk te krijgen van welke ervaringen de huidige gebruikers hebben met het terugmelden van kennelijke onjuistheden zijn wij nader ingegaan op drie onderdelen van het terugmelden. Wij zijn nagegaan hoe DBGA,

DWZS en OGA de kwaliteit van de BAG-gegevens ervaren, of zij beschikken over een interne terugmeldprocedure en of zij deze ook gebruiken. Ten slotte hebben wij gevraagd naar hun ervaringen met de snelheid waarmee terugmeldingen worden opgelost (paragraaf 6.2.3). Bij de groep van toekomstige gebruikers zijn wij nagegaan of zij al beschikken over een procedure voor het terugmelden van mogelijke onjuistheden en hoe terugmeldingen worden afgehandeld (paragraaf 6.2.4). Voor het goed functioneren van het terugmeldproces is het ook van belang dat terugmeldingen tijdig worden onderzocht en worden opgelost. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre leveranciers en bronhouder in het verleden in staat zijn gebleken om terugmeldingen tijdig te onderzoeken en op te lossen (paragraaf 6.2.5 en 6.2.6). Ten slotte heeft de rekenkamer zelf het terugmeldproces getest en beschrijft zij haar ervaringen in paragraaf 6.2.7.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar het belang en het proces van terugmelden uitgevoerd aan de hand van analyse van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op de BAG. Voor het onderzoek naar het functioneren van het terugmeldpunt heeft de rekenkamer vragen gesteld aan medewerkers van DPG. Het overzicht over eerdere terugmeldervaringen, het aantal terugmeldingen van huidige en toekomstige gebruikers en over de achterstanden in het oplossen van terugmeldingen heeft de rekenkamer verkregen door terugmeldbestanden van DPG te analyseren. Deze bestanden hebben betrekking op de periode januari 2005 tot en met februari 2011. Tevens hebben wij gebruik gemaakt van de informatie die wij van de huidige groep gebruikers (DBGA, DWZS en OGA) en de toekomstige gebruikers hebben verkregen. De door ons hierbij gebruikte onderzoeksmethoden hebben wij al in hoofdstuk 5 toegelicht.

6.1 Het belang van kwaliteitsborging

De BAG dient vanaf juli 2011 verplicht te worden gebruikt door de gemeentelijke gebruikers bij het uitoefenen van haar publiekrechtelijke taken. Dit betekent dat deze gebruikers, zonder nader onderzoek, moeten kunnen uitgaan van de juistheid van de in de BAG opgenomen gegevens. Ze moeten er dus op kunnen vertrouwen dat de gegevens in de BAG van een hoog kwaliteitsniveau zijn. Een goede kwaliteit van de gegevens bevordert het vertrouwen dat gebruikers hebben in de BAG en daarmee ook het draagvlak om die gegevens 'met vertrouwen' te gebruiken. Bovendien is een hoge kwaliteit van groot belang om te voorkomen dat onjuiste gegevens doorwerken binnen een groot aantal andere (gekoppelde) registraties.

Eén van de belangrijkste maatregelen om de kwaliteit van de BAG te borgen, is de (wettelijke) regeling van terugmelding.¹²³ Deze houdt in dat, indien een gebruiker twijfelt aan de juistheid van een gegeven in een basisregistratie, deze de plicht heeft om dit te melden aan de bronhouder van die basisregistratie. De bronhouder heeft vervolgens de plicht zulke meldingen adequaat te onderzoeken en zo nodig de gegevens te corrigeren. De verplichting van gebruikers om mogelijke onjuistheden terug te melden aan de verantwoordelijke bronhouder, zorgt voor een zelfreinigende werking

¹²³ Mogelijke onjuistheden kunnen ook aan het licht komen door correctieverzoeken van burgers en bedrijven, en door waarnemingen door bevoegde ambtenaren.

van de basisregistratie.¹²⁴ De verplichting tot terugmelden geldt overigens uitsluitend voor bestuursorganen. Andere personen zijn vrij om mogelijke onjuistheden terug te melden. Voor de gemeente Amsterdam betekent dit dat de terugmeldplicht geldt voor alle binnengemeentelijke diensten en bedrijven en stadsdelen. De terugmeldplicht geldt indien de afnemer gereede twijfel heeft over de juistheid van een in de basisregistratie adressen of gebouwen opgenomen gegeven. Van gereede twijfel zal in elk geval sprake zijn als de afnemer tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot een wijziging van gegevens zal leiden.¹²⁵

De terugmeldplicht is met andere woorden een belangrijk instrument bij het blijvend betrouwbaar houden van de gegevens in de BAG, het signaleren van mogelijke fraude en er voor zorgen dat burgers slechts éénmaal hun gegevens hoeven aan te leveren.

Aansprakelijkheid

Ook vanwege aansprakelijkheidsrisico's, is het voor het college van B en W van belang om de BAG betrouwbaar te krijgen en te houden. Burgers en bedrijven die moeten vertrouwen op de kwaliteit van de BAG, kunnen schade leiden doordat de kwaliteit onvoldoende was. Bij gebleken schade kunnen burgers en bedrijven de gemeente aansprakelijk stellen vanwege een onrechtmatige daad (Burgerlijk Wetboek, artikel 6:162).¹²⁶ Uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever voor ogen stond dat het college van B en W slechts aansprakelijk is, indien zij niet aan hun zorgplichten ten aanzien van de basisregistraties adressen en gebouwen heeft voldaan en daardoor ontstane onjuistheden in die basisregistraties bij de afnemers ervan niet behoeft te leiden tot gereede twijfel omtrent de juistheid.¹²⁷ De gemeente Amsterdam is tot op heden niet aansprakelijk gesteld voor (vermijdbare) onjuistheden uit de BAG.¹²⁸

6.2 Terugmeldproces

De gemeente Amsterdam heeft in het *Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011*¹²⁹ en het *Processenhandboek BAG* de wettelijke plicht tot terugmelden nader omschreven. In voornoemde documenten is ook de rolverdeling tussen gebruiker, bronhouder en leverancier bij het doen en afhandelen van terugmeldingen beschreven en zijn de daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegelicht.

Onderdeel van deze nadere omschrijving zijn de termijnen waarbinnen de bronhouder en de leverancier informatie over de status van de afhandeling aan de gebruiker moeten doen toekomen en termijnen waarbinnen de terugmelding moet zijn opgelost. Het

¹²⁴ *Kamerstukken II 2006/07*, 30 968, nr. 3, p. 14-15 (MvT).

¹²⁵ Zie voernoot 124.

¹²⁶ *Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011* versie 0.10, p. 14.

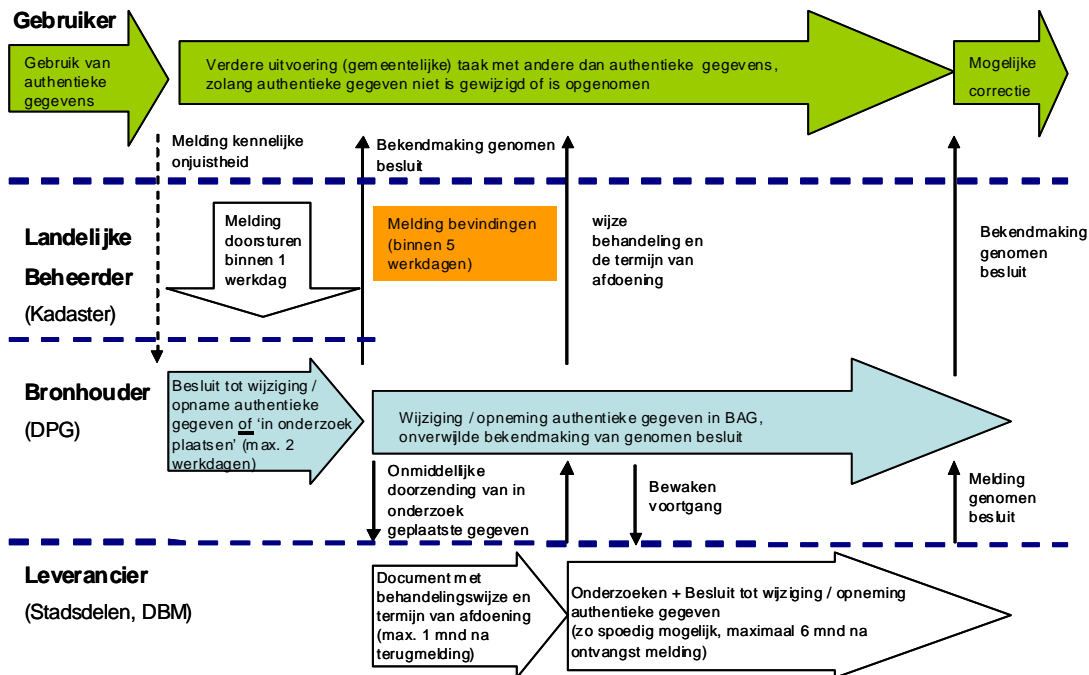
¹²⁷ *Kamerstukken II 2006/07*, 30 968, nr. 3, p. 17 (MvT).

¹²⁸ Volgens DPG, naar de situatie van april 2011.

¹²⁹ De rekenkamer is voor de beschrijving van het terugmeldproces uitgegaan van het nog vast te stellen *Reglement vastgoedregistraties Amsterdam 2011* dat in werking is getreden op 6 april 2011. De termijnen wijken niet af van het *Reglement op de Vastgoedregistratie* zoals dat geldt tot 3 maart 2011. Wel is aan de nieuwe verordening in artikel 8 de plicht van de beheerder om de voortgang van de afdeling te bewaken toegevoegd en het recht van de beheerder om aan het college van B en W voorstellen te doen wanneer leveranciers structureel niet binnen 6 maanden een besluit nemen na de terugmelding.

systeem van terugmeldingen en de algemeen te hanteren termijnen zijn in figuur 6.1 schematisch weergegeven.

Figuur 6.1.- Proces van terugmeldingen



Bron: Rekenkamer op basis van de wet BAG en Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011.

Sinds de aansluiting van de gemeentelijke BAG op de LV BAG staat voor gebruikers van BAG-gegevens de mogelijkheid open om kennelijke onjuiste¹³⁰ BAG gegevens (=authentieke gegevens) terug te melden via de landelijke beheerder (het kadaster) of rechtstreeks aan de gemeentelijke bronhouder (het centrale terugmeldpunt van DPG). Van de mogelijkheid tot terugmelden bij de landelijke beheerder wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. De landelijke beheerder heeft de plicht om de melding binnen één werkdag door te sturen naar de bronhouder, maar slaagt daar niet.¹³¹

Wanneer de terugmelding is ontvangen via het centrale terugmeldpunt van DPG, moet binnen twee werkdagen worden besloten over de wijziging of opname van het authentieke gegeven in de BAG. Indien het besluit niet kan of wordt genomen moet het gegeven "in onderzoek" worden geplaatst.¹³² De bronhouder moet het "in onderzoek" geplaatste gegeven onmiddellijk doorzenden aan de leverancier van dat gegeven, veelal

¹³⁰ Van een kennelijk onjuistheid is sprake wanneer de gebruiker gereede twijfel heeft over de juistheid of het ontbreken van een authentiek gegeven.

¹³¹ Tot en met 24 februari heeft het kadaster slechts 1 terugmelding ontvangen met betrekking tot de BAG van de gemeente Amsterdam. Deze melding is afkomstig van de Rekenkamer Amsterdam in verband met het testen van de Landelijke terugmeldvoorziening. De eerste terugmelding liep niet vlekkeloos. Het kadaster heeft verzuimd de initiële melding van 2 februari 2011 door te sturen naar de gemeente Amsterdam. Na interventies van de rekenkamer heeft het kadaster alsnog op 21 februari doorgestuurd aan de beheerder van de gemeentelijke BAG (DPG). Zie ook paragraaf 6.2.7.

¹³² art 39 lid 2 Wet BAG.

is dat een stadsdeel of DMB.¹³³ Vervolgens heeft de bronhouder nog twee dagen de tijd om de melder te informeren over haar beslissing.¹³⁴

De leverancier informeert de bronhouder vervolgens uiterlijk binnen één maand over de wijze waarop de melding wordt behandeld en de termijn van afdoening.¹³⁵ De bronhouder informeert op zijn beurt de melder. De leverancier moet het gegeven waar twijfel over bestaat onderzoeken en zal zo spoedig mogelijk, maar niet later dan zes maanden na ontvangst, een beslissing moeten nemen over het al dan niet wijzigen van het gegeven in de BAG.¹³⁶ De bronhouder heeft tot taak de voortgang van de afhandeling van de terugmelding te bewaken.¹³⁷ Wanneer een leverancier structureel in gebreke blijft om tijdig, binnen 6 maanden, het onderzoek af te ronden, is de bronhouder bevoegd om het college van B en W voor te stellen een voorziening te treffen.¹³⁸ Het college van B en W voorziet dan in het alsnog meewerken op kosten van het desbetreffende stadsdeel. Hier gaat eerst een periodieke rapportage over de kwaliteit en een waarschuwing aan vooraf.

Over de taak van de bronhouder en de sanctiemogelijkheden merkt de rekenkamer 2 punten op. Allereerst vindt de rekenkamer het opvallend dat in het reglement de bronhouder verantwoordelijk is gemaakt voor het bewaken van de voortgang van de afhandeling. Wellicht is dit ingegeven door de achterstand in het afhandelen van terugmeldingen van afgelopen jaren. Omdat 'de sleutel' tot het geven van uitsluitel over de juistheid van een brongegeven ligt bij de leveranciers en de afhandeling tot zijn primaire taak wordt gerekend, zou het logischer zijn geweest om de leverancier direct verantwoordelijk te maken voor een tijdige voortgang van de afhandeling. Nu ligt de verantwoordelijkheid en de daarmee gepaarde inspanning bij de bronhouder. Daarnaast valt het de rekenkamer op dat de te treffen voorziening pas door het college van B en W kan worden opgelegd nadat de leverancier structureel in gebreke is gebleven en daarvoor gewaarschuwd is door de bronhouder.

Nadat de leverancier heeft besloten wat het resultaat is van de onderzochte gegevens, meldt de leverancier dit terug aan de bronhouder, die het op zijn beurt verwerkt in de BAG en de indiener van de melding hierover informeert.

In de periode tussen de melding en bekendmaking van het genomen besluit, is het de gebruiker toegestaan om andere gegevens te gebruiken dan de authentieke gegevens die in onderzoek zijn geplaatst. Gebruikers kunnen handelen alsof een basisregistratie ontbreekt. Gezien de wettelijke termijn, zouden gebruikers maximaal 6 maanden eigen gegevens moeten gebruiken. Bepaalde besluiten kunnen echter niet op zich laten wachten. Zo moet een persoon binnen 24 uur in de gemeentelijke basisregistratie

¹³³ De onmiddellijke plicht tot doorzenden volgt uit art 8 derde lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011. Naast stadsdelen en DMB zijn er nog vier andere leveranciers van vastgoedgegevens: DPG, O+S, Cendris en DBGA. Zie in dit verband paragraaf 5.5 van het Processenhandboek BAG, 4 oktober 2010.

¹³⁴ art 8 tweede lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011.

¹³⁵ art 8 vijfde lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011.

¹³⁶ art 39 lid 3 Wet BAG. De termijn van 6 maanden is een termijn van orde en de wetgever heeft aan het overschrijden hiervan geen sancties verbonden.

¹³⁷ art 8 zesde lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011.

¹³⁸ art 8 zevende lid Reglement vastgoedregistratie Amsterdam 2011.

worden ingeschreven, terwijl er onduidelijkheid kan bestaan over zijn of haar adresgegevens.

6.2.1 Terugmeldpunt

Vanaf januari 2011 beschikt de bronhouder van de BAG (DPG) over een centraal terugmeldpunt.¹³⁹ Dit terugmeldpunt vervult de functie van helpdesk. Per e-mail of telefonisch kunnen terugmeldingen worden gedaan over de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de BAG. Het terugmeldpunt lost zelf terugmeldingen op, zet terugmeldingen uit bij de afdeling basisregistratie adressen en gebouwen van de DPG of zet de meldingen door naar de leveranciers van de BAG-gegevens, de stadsdelen of DMB.

De bronhouder heeft tot taak om de voortgang van de afhandeling van de terugmelding te bewaken. DPG gebruikt ten tijde van het onderzoek 3 verschillende systemen om terugmeldingen te registreren en af te handelen.¹⁴⁰ De rekenkamer constateert dat dit leidt tot dubbele vastleggingen¹⁴¹ en inefficiënties.

De systemen voor terugmelden van kennelijke onjuistheden voor BAG-gegevens zijn verouderd en niet praktisch ingericht. Het is nog niet mogelijk meldingen te koppelen aan één object of verblijfsruimte, waardoor het inzicht ontbreekt of een soortgelijke melding al eerder in behandeling is genomen. Daarnaast worden meldingen op het niveau van de persoon van de melder geregistreerd en ontbreekt informatie over het organisatie-onderdeel waar iemand werkt. Bij wisseling van personeel levert dit problemen op. Bovendien wordt hierdoor het opstellen van managementinformatie bemoeilijkt. Dit wordt nog eens versterkt doordat de gegevens uit drie verschillende systemen moeten komen. Ten derde bevat het terugmeldsysteem geen volgsysteem. DPG kan bij benadering per melding weliswaar uitzoeken in welk stadium de terugmelding zich bevindt, maar voor een individuele terugmelder is dit niet mogelijk. Dit terwijl een terugmelder vaak direct afhankelijk is van de gegevens uit de BAG.

¹³⁹ In de voorliggende periode werden de terugmeldingen geregistreerd door de afdeling basisregistraties adressen en gebouwen van DPG.

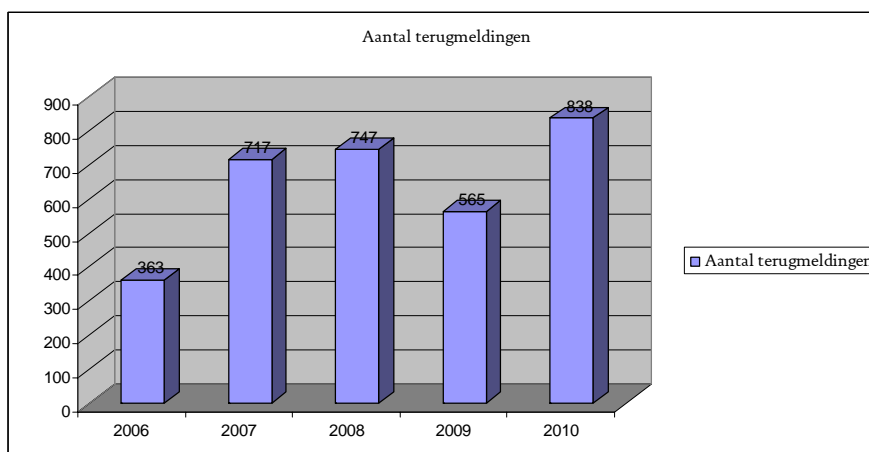
¹⁴⁰ Eén systeem voor de meldingen over de gemeentelijke basisadministratie, één systeem voor de meldingen over de BAG tot en met 31 december 2010 en één systeem voor de meldingen over de BAG vanaf 1 januari 2011.

¹⁴¹ DPG registreert meldingen die zowel betrekking hebben op de gemeentelijke basisadministratie als op de BAG in 2 verschillende systemen.

6.2.2 Eerdere terugmeldervaringen

Terugmeldingen zijn niet nieuw voor de gemeente Amsterdam. Uit de 2006-versies van het handboek BAG en het Reglement Gemeentelijke Vastgoedregistratie blijkt al dat gemeentelijke organisatieonderdelen verplicht zijn om kennelijke onjuistheden in de vastgoedregistratie te melden aan de bronhouder. In het jaar daarvoor was de bronhouder Geo en VastgoedInformatie (GVI), die later is opgegaan in DPG, al gestart met het registreren en opvolgen van terugmeldingen in een specifiek daarvoor ontwikkeld systeem (LIMON). De rekenkamer heeft kopieën van bestanden uit LIMON ontvangen en heeft hier bestandsanalyses op uitgevoerd. In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op de resultaten van voornoemde analyses waarbij de periode die betrokken is in de analyses, 2006 tot en met 2010 behelst. In deze periode zijn in totaal 3.230 terugmeldingen gedaan die als volgt over de kalenderjaren 2006 – 2010 verdeeld zijn (zie figuur 6.2).

Figuur 6.2 – door DPG geregistreeerde terugmeldingen per jaar



Bron: Rekenkamer Amsterdam bestandsanalyse LIMON

DPG geeft aan dat in mei 2007 het terugmelden serieus is opgepakt binnen de gemeente en dat als gevolg van het project zoeklicht en bestandsvergelijkingen meer terugmeldingen zijn binnengekomen en geregistreerd.

Opmerkelijk in figuur 6.2 is de daling van het aantal terugmeldingen in 2009. Het toenemende gebruik van de vastgoedregistraties van DPG doet een stijging in alle volgende jaren vermoeden. DPG verklaart de daling in 2009 ten opzichte van 2008 doordat in de periode mei 2007 tot en met 2008 alle meldingen werden geregistreerd in LIMON ook als het (achteraf gezien) geen zuivere terugmeldingen waren, maar bijvoorbeeld serviceverzoeken. LIMON werd daardoor een grote vergaarbak, aldus DPG. De daling in 2009 ten opzichte van 2008 zouden zijn veroorzaakt door een andere werkwijze voor wat betreft de registratie en het een opschoningsactie van LIMON. Tabel 6.1 laat zien dat door de nieuwe werkwijze het aantal geregistreeerde terugmeldingen aanzienlijk is afgenomen. Uitzonderingen hierop vormen de dienst onderzoek en statistiek en de stadsdelen.

Tabel 6.1 – Aantal geregistreerde terugmeldingen per (groep van organisatie) per jaar

Organisatie	2006	2007	2008	2009	2010
DPG	193	292	413	216	354
Dienst Belastingen	34	40	21	35	61
Ontwikkelingsbedrijf	14	41	48	30	131
Dienst Wonen Zorg en Samenleven	22	188	129	101	76
Dienst Milieu en Bouwtoezicht	11	8	20	15	60
Dienst Onderzoek en Statistiek	10	17	11	12	11
Stadsdelen	48	77	52	108	74
Overig	31	54	53	48	71
Totaal	363	717	747	565	838

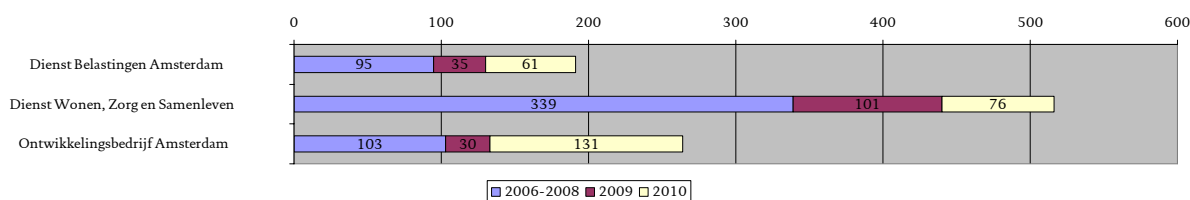
Bron: Rekenkamer Amsterdam bestandsanalyse LIMON

Opvallend uit de cijfers is ook dat als de aantallen terugmeldingen (in 2010: 838) in verband worden gebracht met het totaal aan ‘BAG’-objecten (in 2010 450.000 verblijfsobjecten, 2.700 ligplaatsen en 300 standplaatsen) het om slechts 0.2% van het totaal aantal objecten gaat.¹⁴²

6.2.3 Huidige gebruikers

De dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA), de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS) en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) maken voor hun primaire processen gebruik van BAG-gegevens. Volgens de terugmeldadministratie van DPG hebben de drie diensten gezamenlijk 979 kennelijke onjuistheden gemeld bij DPG in de periode 2006 tot en met 2010 (zie figuur 6.3).¹⁴³ . Minimaal meldden zij 61 kennelijke onjuistheden terug in 2010.

Figuur 6.3 –aantal terugmeldingen DBGA, DWZS en OGA naar tijdsperiode



Bron: Rekenkamer Amsterdam bestandsanalyse LIMON

In de navolgende alinea's beantwoorden wij de volgende vragen:

- *Kwaliteit BAG-gegevens*: Hoe ervaren de huidige gebruikers de kwaliteit van de gegevens uit de BAG? Is de kwaliteit van de BAG gegevens de afgelopen jaren

¹⁴² Omdat één terugmelding betrekking kan hebben op meerdere objecten, is dit percentage mogelijk aan de lage kant. Bovendien worden de terugmeldingen van OGA en DBGA niet altijd door DPG geregistreerd omdat deze diensten niet altijd gebruik maken van de standaard terugmeldprocedure.

¹⁴³ De grootste terugmelder is DPG. DPG heeft in de periode 2005 tot en met 2010 in totaal 1472 kennelijke onjuistheden gemeld.

verbeterd en is de kwaliteit toereikend voor het goed kunnen functioneren van bedrijfsprocessen?

- *Terugmeldprocedure*: Beschikken de huidige gebruikers over terugmeldprocedures, is het duidelijk wanneer iets moet worden teruggemeld en melden de organisaties ook daadwerkelijk alles terug?
- *Snelheid van afhandelen*: worden terugmeldingen tijdig afgehandeld en welke consequenties ervaren gebruikers als terugmeldingen niet tijdig worden afgehandeld?

Kwaliteit BAG-gegevens

De drie organisaties zijn van mening dat de kwaliteit van de adresgegevens in de BAG van een voldoende niveau is voor het goed kunnen functioneren van hun organisatie. DWZS geeft aan dat dit ook geldt voor de gebouwgegevens. DBGA en OGA zijn terughoudender over de kwaliteit van de gebouwgegevens, ook wel objectgegevens genaamd. DBGA geeft aan dat deze gegevens zich nog in de praktijk moeten gaan bewijzen. En OGA is van mening dat de koppeling tussen de percelen en objecten (POK) nog in onvoldoende mate aanwezig is, waardoor er problemen ontstaan met het innen van erfpachtopbrengsten.

Ook zijn de organisaties het erover eens dat de kwaliteit van de gegevens in de BAG in 2010 is verbeterd ten opzichte van 2009. DBGA merkt hierover op dat de kwaliteit van de areaalgegevens zijn verbeterd en dat de komende jaren gewerkt moet worden aan de verbetering van de objectgegevens.

Terugmeldprocedure

DWZS geeft aan het terugmeldproces centraal te hebben geregeld. Terugmeldingen worden centraal geregistreerd nadat geconstateerde onjuistheden door de buitendienst zijn onderzocht en kennelijke onjuistheden per e-mail aan DPG zijn gemeld. Deze procedure staat echter niet op papier. Ook DBGA heeft de procedure niet op papier staan. DBGA meldt kennelijke onjuistheden via de e-mail, maar van een (centrale) registratie van meldingen is geen sprake. Ook bij OGA ontbreekt een procedure en een (centrale) registratie. De sectie vastgoed en bureau Erfpacht melden afzonderlijk terug via het formulier in ATLAS. De drie organisaties voeren geen eigen beleid over de vraag wanneer er sprake is van een kennelijke onjuistheid. DWZS laat beantwoording van deze vraag over aan de medewerkers van de buitendienst. Bij DBGA en OGA moeten medewerkers daarvoor zelf een inschatting maken. Maar bij DBGA zijn 'signalen uit de samenleving' zoals onbestelbare post of bezwaarschriften aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van kennelijke onjuistheden. OGA is van mening dat DPG geen beleidsregels heeft om kennelijke onjuistheden terug te melden. DWZS en DBGA geven aan dat DPG beleidsregels heeft opgesteld om kennelijke onjuistheden terug te melden.¹⁴⁴

OGA en DWZS geven aan alle kennelijke onjuistheden terug te melden aan DPG. DBGA geeft aan in overleg te zijn met DPG over de vraag hoe de kwaliteit van gegevens

¹⁴⁴ Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van het processenhandboek Basisregistraties Adressen en Gebouwen van DPG en de dienstverleningsovereenkomst.

kan worden verbeterd. Schoningsactiviteiten van de WOZ-registratie van DBGA worden daardoor niet geregistreerd door DPG in de terugmeldadministratie. Ook OGA maakt niet altijd gebruik van de standaard terugmeldprocedure.¹⁴⁵ Het nadeel hiervan is dat de registratie van terugmeldingen geen compleet beeld geeft van hoeveel adressen en objecten er in onderzoek zijn.

Snelheid van afhandelen

Vanuit het perspectief van de drie eerder genoemde organisaties worden terugmeldingen niet tijdig afgehandeld. DWZS maakt daarbij een onderscheid tussen de snelheid van DPG (ruimschoots tevreden) en de afhandeling door stadsdelen (afhandeling duurt soms jaren). DWZS is van mening dat de termijnen verkort moeten worden omdat dit anders ten koste zou kunnen gaan van de geloofwaardigheid van de dienst. Tevens bestaat het risico dat dwangsommen worden verbeurd als gevolg van het overschrijden van de wettelijke termijnen waar DWZS aan is gebonden.¹⁴⁶ Ook DBGA is van mening dat de afhandeling een te lange tijd vergt (circa één jaar) en geeft aan dat deze periode geen aansluiting vindt met de wettelijke termijnen. Als gevolg van de overschrijding van deze termijnen heeft DBGA sinds de invoering van de Wet dwangsom enkele honderden ingebrekestellingen ontvangen. Het financiële belang van de twee uitbetaalde dwangsommen is gering (€ 240).¹⁴⁷ Ook OGA is van mening dat onjuistheden niet of niet snel worden gecorrigeerd.

DBGA is bekend met de termijnen waarbinnen DPG en de stadsdelen een terugmelding moeten afhandelen (zie paragraaf 6.2). DWZS en OGA zijn niet bekend met deze termijnen. Zolang het teruggemelde gegeven in onderzoek is mogen de diensten het eigen 'kennelijke juiste' gegeven gebruiken. DBGA vindt deze situatie niet wenselijk, omdat zij dan met verschillende gegevens werkt. Voor bepaalde processen werkt DBGA dan met 'kennelijke juiste' gegevens en vanuit de basisregistratie 'WOZ' is zij verplicht om het 'kennelijke onjuiste' gegeven door te leveren. DWZS geeft aan woningonttrekkingen en –samenvoegingen niet te kunnen handhaven zolang een gegeven in onderzoek is. OGA geeft aan dat er geen nadelige consequenties zijn wanneer het gegeven (te lang) in onderzoek is.

Conclusies

De drie organisaties delen gezamenlijk de mening dat de kwaliteit van de adresgegevens in de BAG van voldoende niveau is en dat het kwaliteitsniveau in 2010 is toegenomen ten opzichte van de 2009. Over de kwaliteit van de gebouwgegevens ontbreekt een eensgezinde mening. DBGA merkt hierover op dat de kwaliteit van deze gegevens in de komende jaren verbeterd moet worden.

¹⁴⁵ OGA geeft aan de tientallen ontbrekende koppelingen tussen percelen en objecten (POK) niet via de standaard terugmeldprocedure te melden aan DPG, omdat het ATLAS-formulier het niet mogelijk maakt meerdere meldingen in eens te melden. _

¹⁴⁶ De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is op 1 oktober 2009 inwerking getreden. In de periode van 1 oktober 2009 tot en met 31 maart 2011 heeft DWZS 28 ingebrekestellingen ontvangen. Dit heeft geleid tot de uitbetaling van twee dwangsommen (€ 1.060 en € 260).

¹⁴⁷ In de periode van 1 oktober 2009 tot en met 31 maart 2011 heeft DBGA vier dwangsommen uitbetaald die samenhangen met de primaire processen. Drie daarvan hangen samen met de WOZ (€ 240 in totaal). Een vierde uitbetaalde dwangsom (€ 300) hangt samen met een WOB-verzoek.

Zowel DBGA als OGA is in 2010 meer gaan terugmelden. Mogelijk hangt dit samen met het tijdstip waarop DBGA (augustus 2009) en OGA (begin 2010) zijn aangesloten op de BAG. Positief is ook dat de drie diensten alle kennelijke onjuistheden terugmelden. Een punt van aandacht is dat DBGA niet altijd terugmeldt via het terugmeldpunt van DPG, bijvoorbeeld in het geval het een schoningsactie, waardoor DPG deze terugmeldingen niet kan registreren en dus ook niet kan bewaken.

De drie organisaties hebben de terugmeldprocedures niet vastgelegd en geven medewerkers geen handvatten (in de vorm van beleidsregels) om vast te stellen wanneer er sprake is van een 'kennelijk onjuist' gegeven dat moet worden teruggemeld. Het is dus aan de individuele medewerker om dit te bepalen. Positief is dat DWZS terugmeldingen centraal registreert, waardoor de mogelijkheid ontstaat om de terugmeldingen op organisatieniveau te bewaken. Bij DBGA en OGA ontbreekt een (centrale) registratie. Bovendien maken OGA als DBGA niet altijd gebruik van de standaard terugmeldprocedure van DPG, waardoor de registratie van terugmeldingen van DPG geen compleet beeld geeft van het aantal adressen en objecten dat in onderzoek is.

Over de snelheid waarmee terugmeldingen worden onderzocht en opgelost zijn de drie organisaties ontevreden. De afhandelingstermijnen voor terugmeldingen zijn langer dan de wettelijke termijnen waarbinnen de organisatie uitvoering moeten geven aan hun eigen processen. Hierdoor ontstaan onwenselijke situaties waaronder het niet kunnen handhaven van woningonttrekkingen en –samenvoegingen en het niet tijdig kunnen nemen van een besluit. In het laatste geval loopt de gemeente het risico een dwangsom te verbeuren in gevolge de wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. In de praktijk valt het aantal verbeurde dwangsommen en de financiële omvang daarvan mee.

6.2.4 Toekomstige gebruikers

Per 1 juli 2011 is het gebruik van de BAG verplicht voor binnengemeentelijke bedrijven, diensten en de stadsdelen als deze in de uitvoering van hun publieke taken adres- of gebouwgegevens gebruiken (zie ook paragraaf 5.1). Wanneer deze organisaties twifelen aan de juistheid van een gegeven in de BAG dienen zij dit terug te melden. Over het terugmelden heeft de rekenkamer 18 binnengemeentelijke organisaties, die verplicht zijn om de BAG te gebruiken, de volgende vragen voorgelegd:

- Beschikt de organisatie over een procedure voor het terugmelden van mogelijke onjuistheden?
- Heeft de organisatie al eens onjuistheden geconstateerd?
- Heeft de organisatie al eens onjuistheden teruggemeld en hoe is deze terugmeldingen afgehandeld?

Terugmeld procedure

Elf van de achttien (61%) binnengemeentelijke organisaties beschikt over één of meerdere procedures voor het signaleren, registreren, bewaken en afdoen van mogelijke onjuistheden.

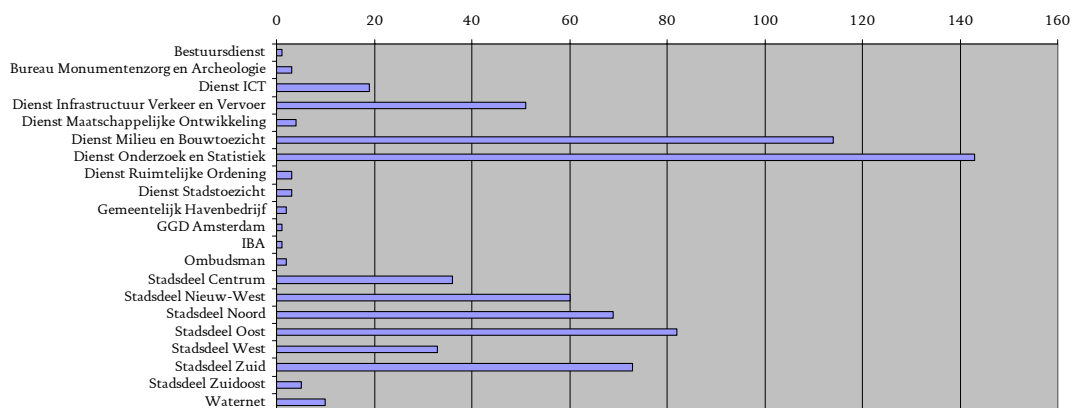
Geconstateerde onjuistheden

Meer dan driekwart van de binnengemeentelijke organisaties (78%) heeft al eens een fout in de BAG-gegevens geconstateerd. Vier organisaties geven aan nog geen fouten in de BAG te hebben geconstateerd.¹⁴⁸ Opvallend is echter wel dat DPG van drie van deze organisaties in de afgelopen jaren één of meerdere meldingen heeft ontvangen (zie kopje terugmeldingen).¹⁴⁹ Deze drie organisaties hebben ook geen terugmeldprocedure, hetgeen verklaart waarom zij niet op de hoogte zijn van het feit dat zij kennelijke onjuistheden hebben teruggemeld.

Terugmeldingen

Organisaties die een onjuistheid in de BAG hebben geconstateerd geven aan deze ook terug te hebben gemeld aan DPG (78%). DPG heeft van deze 14 organisaties ook terugmeldingen geregistreerd. In de periode 2006 tot en met 2010 heeft DPG 715 terugmeldingen ontvangen van de groep van 21 binnengemeentelijke organisaties (zie figuur 6.4).

Figuur 6.4 – overzicht aantal terugmeldingen per organisatie



Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op basis van registraties DPG

Opvallend is dat het overzicht ook meldingen bevat van vier organisaties die naar eigen zeggen niet verplicht zijn om BAG-gegevens te gebruiken in de uitoefening van hun wettelijke taak.¹⁵⁰ De rekenkamer maakt hier uit op dat deze organisaties de BAG ook voor andere dan de wettelijke taken gebruiken.

De veertien binnengemeentelijke organisatie zijn het er over eens dat er voortgang zit in de afhandeling van terugmeldingen. Zij variëren echter in hun opvatting over de mate waarin terugmeldingen zijn afgehandeld. Vijf van de veertien organisaties geven aan dat alle terugmeldingen zijn afgehandeld. Uit de reactie van de overige negen organisaties blijkt dat niet alle terugmeldingen zijn afgehandeld.

¹⁴⁸ Het betreft GGD, Stadsdeel Centrum, Waternet en DWI.

¹⁴⁹ Het betreft de GGD (1), Stadsdeel Centrum (38) en Waternet (7). Tussen de haakjes is het aantal terugmeldingen opgenomen dat DPG heeft geregistreerd.

¹⁵⁰ Het betreft de dienst Ruimtelijke Ordening, het gemeentelijk havenbedrijf, het ingenieursbureau en de ombudsman.

Drie van de veertien organisaties zijn van mening dat de afhandeling voor hun organisatie inzichtelijk is. Terwijl één organisatie de mening is toegedaan dat deze afhandeling geheel niet inzichtelijk is. De overige tien organisaties nemen een positie in die daartussen in ligt.

De antwoorden over de snelheid van afhandelen levert een diffuus beeld op. Drie van de veertien organisaties zijn van mening dat de terugmelding snel wordt afgehandeld. Acht organisaties zijn neutraal en drie organisaties zijn van mening dat de terugmeldingen te langzaam worden afgehandeld.

Conclusie

Het aantal terugmeldingen per organisatie wisselt sterk. Één organisatie die aangaf verplicht te zijn om de BAG te gebruiken heeft nog nooit een kennelijke onjuistheid geconstateerd, terwijl het aantal terugmeldingen van andere organisaties varieert van een enkele terugmelding tot meer dan honderd terugmeldingen. Mogelijk hangt dit samen met de mate van gebruiksintensiteit van de BAG-gegevens en de interne procedure om onjuistheden terug te melden. De reacties van de toekomstige gebruikers maken duidelijk dat niet alle terugmeldingen tijdig en inzichtelijk worden afgehandeld. Daarnaast blijkt dat vier organisaties die aangeven niet verplicht te zijn om de BAG te gebruiken, reeds gebruik maken van BAG-gegevens en kennelijke onjuistheden terugmelden.

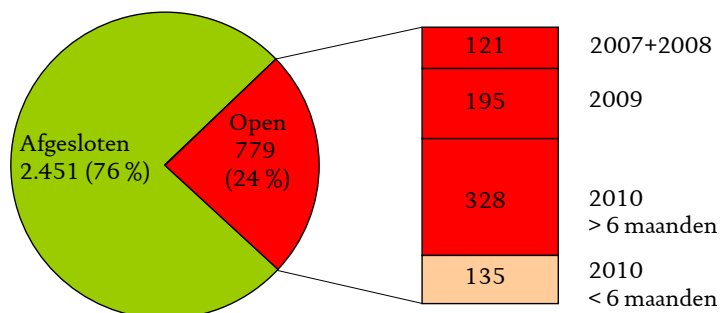
6.2.5 Leveranciers

Stadsdelen en DMB zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de brondocumenten (bijvoorbeeld bouw- en splitsvergunningen) aan DPG. Zij treden op als leverancier van de BAG-gegevens. Wanneer onduidelijkheden ontstaan over het wel of niet correct zijn van deze gegevens, zijn zij ook verantwoordelijk voor het onderzoek van deze kennelijke onjuistheden. In deze paragraaf gaan wij in op de vraag of leveranciers en de bronhouder in het verleden in staat zijn gebleken om terugmeldingen tijdig te onderzoeken en op te lossen.

Van de in totaal 3.230 terugmeldingen die tussen 2006 en 2010 bij DPG zijn ingediend, staat aan het eind van 2010 nog 24% (779) open.¹⁵¹ Uit figuur 6.5 blijkt dat in totaal 83 % (664) van deze openstaande terugmeldingen al langer dan een jaar open staan. Het gaat hier om terugmeldingen die zich lastig laten oplossen en waar alle of meerdere rollen (leverancier, bronhouder en gebruiker) betrokken dienen te worden. Alleen bij een goede samenwerking kunnen deze administratieve omissies worden gecorrigeerd. Uit het relatief grote aantal openstaande terugmeldingen die al langer dan een jaar open staan blijkt dat de gemeente Amsterdam momenteel nog in onvoldoende mate in staat is om de benodigde gemeentelijke samenwerking te bewerkstelligen. Één van de oorzaken voor deze gebrekkige samenwerking ligt in het feit dat er binnen de gemeente geen eenduidige 'probleemeigenaar' is voor het proces van terugmelden.

¹⁵¹ Het ontvangen bestand is op 10 maart 2011 voor het laatst door DPG geactualiseerd.

Figuur 6.5 – Aantal meldingen dat is afgesloten en openstaat, onderverdeeld naar jaren



Bron: Rekenkamer Amsterdam bestandsanalyse LIMON

Niet alle terugmeldingen zijn hetzelfde. Bij sommige terugmeldingen is relatief snel vast te stellen dat het om een ‘eenvoudig’ probleem gaat. Bijvoorbeeld als een gebruiker twijfels heeft over de schrijfwijze van een adres en DPG zelf kan vaststellen dat het adres verkeerd is gespeld in de BAG. DPG kan dan relatief snel en zonder tussenkomst van anderen de foutieve gegevens corrigeren in de BAG en de terugmelding afsluiten. Andere terugmeldingen vergen echter meer onderzoekswerkzaamheden van DPG en leverancier. Zo zal bij twijfel over de bouwjaar van een gebouw die stamt uit de 19^e eeuw minder eenvoudig uitsluitel kunnen worden gegeven. De wetgever heeft dit verschil onderkend en laat een ruime periode (6 maanden) toe waarbinnen terugmeldingen dienen te zijn afgewikkeld. Om na te gaan binnen welke termijnen terugmeldingen over de periode 2006 tot en met 2010 zijn afgewikkeld en welk deel langer duurde dan de wettelijke 6 maanden, heeft de rekenkamer de afhandelingstijden van de terugmeldingen geanalyseerd. De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in tabel 6.2.

Tabel 6.2 – Afhandelingstijd van terugmeldingen

Klassen in doorlooptijd	Aantal terugmeldingen	
Negatieve doorlooptijd	5	0,2%
Binnen 1 dag	577	23,5%
Binnen 1 tot 5 dagen	319	13,0%
Binnen 5 tot 10 dagen	182	7,4%
Binnen 10 tot 30 dagen	443	18,1%
Binnen 30 tot 60 dagen	286	11,7%
Binnen 60 tot 120 dagen	228	9,3%
Binnen 120 tot 190 dagen	117	4,8%
Binnen 190 dagen tot een jaar	161	6,6%
Langer dan een jaar	133	5,4%
Totaal	2.451	100,0%

Bron: Rekenkamer Amsterdam bestandsanalyse LIMON

Uit bovenstaande tabel blijkt dat een groot deel (om en nabij 62% van alle afgesloten terugmeldingen) van de terugmeldingen uit 2006 tot en met 2010 binnen een maand zijn afgewikkeld. Wat ook opvalt, is dat 294 terugmeldingen (12% van alle afgesloten

terugmeldingen) na de wettelijke termijn van 6 maanden is afgewikkeld. Samen met de 664 openstaande terugmeldingen die al langer dan een half jaar open staan (2007 tot en met 2009: 316 en 2010: 328) zijn er in totaal 958 terugmeldingen die na 6 maanden zijn afgesloten of al langer dan 6 maanden open staan. Hieruit volgt de conclusie dat 29,7 % van alle terugmeldingen uit 2006 tot en met 2010 niet binnen de wettelijke termijn zijn afgewikkeld.¹⁵²

Stadsdelen

Dat in circa een kwart van de terugmeldingen de termijn van 6 maanden niet wordt gehaald ligt deels aan de leveranciers. DPG geeft aan dat de belangrijkste oorzaak voor dit probleem is dat de terugmeldingen op de BAG bij de stadsdelen onvoldoende prioriteit hebben. Daardoor verloopt het afstemmingsproces tussen DPG en de BAG-coördinatoren, de afdeling Vergunningen en Handhaving binnen de stadsdelen en DMB moeizaam. Stadsdelen geven aan dat een beperkte capaciteit bij de afdeling vergunningen en de afdeling handhaving wordt vrijgemaakt voor de BAG.¹⁵³

In november 2010 tot januari 2011 onderzocht stadsdeel Zuid 87 adressen. Op 35 woningen, veelal zolderkamers en -etages, vond illegale bewoning plaats. Het stadsdeel verwacht 75 % van de adressen te kunnen legaliseren. Bij de overige woningen zal het stadsdeel gaan handhaven omdat deze niet voldoen aan de minimale veiligheids- of gebruikseisen.

bron: DPG, notitie Managers Vergunningen (MOVE), 2 februari 2011

In 2010 heeft DPG een kwaliteitsmonitor BAG opgesteld, waar informatie is opgenomen over de openstaande terugmeldingen. Uit deze monitor blijkt dat eind november 2010 er bij de stadsdelen 686 adressen in onderzoek staan en er 404 'geconstateerde adressen' zijn.¹⁵⁴

6.2.6 Bronhouder

De bronhouder (DPG) heeft aangegeven begin 2011 geen tot weinig opvolging te hebben gegeven aan terugmeldingen, omdat zij haar volledige capaciteit heeft ingezet op het invoeren van bouwdoSSIERS. In de praktijk betekent dit dat DPG BAG-terugmeldingen niet onderzoekt en ook niet doorzet aan de stadsdelen en DMB. Het terugmeldproces is daarmee stil komen te liggen. De wettelijke termijnen voor het in onderzoek plaatsen, tijdige doorlevering van de meldingen aan de leveranciers en het binnen 6 maanden een besluit nemen zijn daardoor overschreden.

Uit de kwaliteitsmonitor BAG blijkt dat eind november 2010 het aantal openstaande terugmeldingen bij DPG is opgelopen tot 745 (in vergelijking: begin 2008 waren dit

¹⁵² Dit beeld kan zelfs nog iets negatiever zijn doordat DPG in de periode 2007 tot en met medio 2008 terugmeldingen die bestemd waren voor de stadsdelen in LIMON afsloot, terwijl de terugmeldingen feitelijk in onderzoek waren bij de stadsdelen.

¹⁵³ DPG, *notitie Managers Vergunningen (MOVE)*, 18 februari 2011.

¹⁵⁴ DPG afdeling regie en audit, *Jaarrapportage Kwaliteitsmonitor 2010 Kwaliteitsmeting – unit Geo--informatie Basisregistratie Adressen en Gebouwen*, januari 2011. DPG merkt op dat het aantal adressen in onderzoek (686) en het aantal geconstateerde adressen (404) is hoger dan het aantal openstaande meldingen in LIMON, omdat één melding betrekking kan hebben op meerdere objecten.

circa 50 meldingen).¹⁵⁵ Het betreft terugmeldingen die niet naar de stadsdelen of DMB zijn gegaan voor verdere behandeling.

6.2.7 Het terugmeldproces getest

De rekenkamer heeft begin 2011 de landelijke voorziening BAG geraadpleegd om vast te stellen welke gegevens in de BAG zijn vastgelegd over het vestigingsadres van de rekenkamer: Frederiksplein 1.II.¹⁵⁶



Bij het raadplegen van de landelijke voorziening BAG bleek dat aan het vestigingsadres van de rekenkamer het gebruiksdoel 'winkelfunctie' is toegekend. Omdat op het vestigingsadres naast winkels ook kantoren zijn gevestigd, heeft de rekenkamer besloten om deze 'kennelijke

onjuistheid' in de BAG te melden. De rekenkamer heeft deze gelegenheid aangegrepen om te onderzoeken hoe het terugmeldproces in de praktijk werkt.

Casus terugmelding rekenkamer

Op 2 februari 2011 melden wij onze 'kennelijke onjuistheid' aan het kadaster (de beheerder van de landelijke voorziening BAG). Dezelfde dag nog ontvangen wij een e-mail van het kadaster waarin zij de goede ontvangst van onze e-mail bevestigen, het aangeeft dat onze e-mail haar aandacht heeft en dat wij binnen 5 werkdagen antwoord op onze vraag ontvangen. Dan blijft het stil. Twaalf dagen daarna (14 februari) besluit de rekenkamer om bij het kadaster te informeren naar de stand van zaken. Als wij de volgende dag nog geen antwoord hebben ontvangen, bellen wij met DPG. Na de terugmelding te hebben toegelicht, bevestigt DPG dat onze melding terugmeldwaardig is. Met andere woorden het gebruikersdoel van het pand waar de rekenkamer gevestigd is, staat mogelijk onjuist in de BAG geregistreerd. DPG geeft echter aan dat zij onze terugmelding niet ontvangen heeft van het kadaster. Op 21 februari (19 dagen na de melding) geeft het kadaster onze melding door aan DPG. Dezelfde dag kregen we wel excuses, maar geen verklaring waarom onze melding niet (tijdig) is doorgezet naar DPG.

Begin maart ontvangen wij voor ons onderzoek een overzicht van alle terugmeldingen die DPG heeft ontvangen. Onze melding staat hier echter niet in. Navraag bij DPG leerde ons dat er technische problemen met hun terugmeldsysteem zijn met als gevolg dat er soms maar één keer per week terugmeldingen worden ingevoerd. Bovendien blijkt de (tijdelijk) zieke medewerker met kennis van het systeem niet vervangen te kunnen worden.

Op 2 maart ontvangen wij de melding van DPG dat zij onze terugmelding in behandeling heeft genomen. Omdat inmiddels de 5 dagen termijn is verstreken, informeren wij op 10 maart bij DPG hoe onze terugmelding zal worden afgehandeld.

Acht dagen later (18 maart) leren wij dat DPG onze melding heeft doorgezet. Naar welke afdeling of organisatie is dan nog onduidelijk. Maar na telefonisch contact te hebben gezocht met DPG komen wij er achter dat onze melding door stadsdeel Centrum verder wordt afgehandeld.

¹⁵⁵ DPG afdeling regie en audit, *Jaarrapportage Kwaliteitsmonitor 2010 Kwaliteitsmeting – unit Geo--informatie Basisregistratie Adressen en Gebouwen*, januari 2011, p.21. DPG geeft aan dat het aantal terugmeldingen 2008 aan de lage kant is omdat de terugmeldingen die waren doorgezet naar stadsdelen pas vanaf medio 2008 werden geregistreerd.

¹⁵⁶ De landelijke voorziening BAG is te raadplegen via de website kadaster.nl (zoeken op "naar BAG web").

Het stadsdeel heeft onze melding op 10 maart 2011 ontvangen en voert nog dezelfde dag een administratief onderzoek uit. Op 11 maart wordt onze melding doorgegeven aan de afdeling buitendienst, die onze terugmelding verder zal onderzoeken.

Ruim 2 maanden later (7 april) is onze terugmelding nog steeds in onderzoek. Dit blijkt echter niet uit de landelijke voorziening BAG. Daarin staat de status van het veld 'in onderzoek' op 'nee'. Dit veld informeert andere gebruikers van de BAG dat het betreffende object in onderzoek.

Ruim twee maanden na onze terugmelding is deze nog niet opgelost. Dit hoeft wettelijk ook niet, het college van B en W heeft daarvoor zes maanden de tijd, gerekend vanaf de eerste dag van de melding. Wat wel had moeten was dat de melding in één werkdag door het kadaster werd doorgezet naar DPG. Het kadaster had daar echter 19 dagen voor nodig, ondanks navraag van onze zijde. Het voorbeeld laat zien dat het kadaster de terugmeldprocedure nog niet op orde heeft. Mogelijk komt dit door onervarenheid van het kadaster om op te treden als landelijke beheerder. Het was immers de eerste en enige terugmelding die het kadaster ontving met betrekking tot de Amsterdamse BAG.

Ook DPG beheerst het terugmeldproces nog in onvoldoende mate. DPG is verplicht om ons binnen 5 dagen te laten weten dat zij had besloten om het gegeven "in onderzoek" te plaatsen. DPG had daar echter drie weken en vier dagen voor nodig. Oorzaken moeten zowel in de technische als organisatorische sfeer worden gezocht. Een in technische opzicht onvoldoende functionerend systeem in combinatie met het ontbreken van structurele vervanging bij ziekte en verlof van medewerkers, maakt het systeem van terugmelden kwetsbaar. Bovendien is onze terugmelding niet correct in het systeem verwerkt. Niet de rekenkamer maar DPG is als melder in het systeem is opgenomen, waardoor de rekenkamer minder eenvoudig geïnformeerd kan worden over de voortgang. Bovendien is de status van het object (dat 'in onderzoek' behoort te zijn) niet aangepast.

In administratieve zin behandelt het stadsdeel Centrum onze melding snel, binnen één dag. Daarna wordt de melding doorgezet naar de afdeling buitendienst. Op het moment van overdracht gaat ook het inzicht verloren wie binnen de afdeling buitendienst verantwoordelijk is voor de verdere afhandeling van de terugmelding en wanneer deze terugmelding staat ingepland om onderzocht te worden. Op dit punt geniet de afdeling buitendienst een grote vrijheid.

6.3 Conclusies

De BAG dient vanaf juli 2011 verplicht te worden gebruikt door de gemeentelijke gebruikers bij het uitoefenen van publiekrechtelijke taken. Dit betekent dat deze gebruikers, zonder nader onderzoek, moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens in de BAG van een hoog kwaliteitsniveau zijn. Één van de belangrijkste maatregelen om het kwaliteitsniveau van de BAG te borgen, is de (wettelijke) regeling van terugmelding. De gemeente Amsterdam is al vele jaren bekend met fenomeen terugmelden, omdat deze plicht ook al gold voor de vastgoedregistratie Amsterdam en de GBA.

De rekenkamer concludeert dat het college van B en W er in onvoldoende mate voor heeft gezorgd dat alle gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen per 1 juli 2011 in de uitoefening van hun publieke taak kennelijke onjuistheden terugmelden en dat deze terugmeldingen tijdig worden opgelost.

Terugmelden

Positief is dat de drie huidige gebruikers aangeven alle 'kennelijke onjuistheden' terug te melden, zij het niet altijd via het centrale terugmeldpunt. In 2010 meldde elke organisatie minimaal 61 kennelijke onjuistheden terug aan de bronhouder. De drie organisaties hebben de terugmeldprocedures echter niet vastgelegd en geven medewerkers geen handvatten om vast te stellen wanneer er sprake is van een 'kennelijke onjuistheid'. Dit kan leiden tot onnodige terugmeldingen of het ten onrechte achterwege laten van terugmeldingen. Beide situaties zijn niet wenselijk, omdat ze ten koste kunnen gaan van de kwaliteit en de efficiency van gemeentelijke processen. Bovendien ontbreekt bij twee van de drie organisaties een centrale registratie van terugmeldingen waardoor het bewaken van terugmeldingen wordt bemoeilijkt.

Naast de drie huidige gebruikers zijn er 18 organisaties die vanaf 1 juli 2011 verplicht zijn om de BAG te gebruiken. Van deze organisaties beschikt 61 % over een terugmeldprocedure. Meer dan drie kwart van de organisaties (78%) heeft reeds ervaring opgedaan met het terugmelden van kennelijke onjuistheden. Het aantal terugmeldingen dat door de overige organisaties in de afgelopen jaren is gedaan, ligt ver achter bij dat van de huidige gebruikers. Twee organisaties hebben nog geen enkele terugmelding gedaan, terwijl bij 12 organisaties het aantal meldingen in de periode 2006 tot en met 2010 onder de 20 terugmeldingen blijft.

Afhandeling van terugmeldingen

DPG, de stadsdelen en DMB hebben in de periode 2006 tot en met 2010 70,3% van de terugmeldingen binnen de wettelijke termijn af te handelen, Het resterende deel van de terugmeldingen (29,7%) is te laat afgehandeld of is nog steeds in onderzoek, terwijl de wettelijke termijn al is overschreden. Gebruikers zijn dan ook ontevreden over de snelheid waarmee terugmeldingen worden onderzocht en opgelost. Ook zijn niet alle gebruikers tevreden over de inzichtelijkheid in de status van hun terugmelding. Het lange wachten op de afhandeling van de terugmelding is met name hinderlijk voor de organisaties omdat de afhandelingstermijn die door de bronhouder en leveranciers wordt gehanteerd, veelal langer is dan de termijn die de eigen organisatie mag hanteren in de uitvoering van haar wettelijke taken. Hierdoor ontstaan onwenselijke situaties waaronder het niet kunnen handhaven van woningonttrekkingen en –samenvoegingen en het niet tijdig kunnen nemen van een besluit.

DPG ziet als belangrijkste oorzaak voor dit probleem dat de stadsdelen onvoldoende prioriteit (kunnen) geven aan de afhandeling van terugmeldingen. Daarnaast zijn de achterstanden opgelopen doordat DPG zelf terugmeldingen een lange tijd niet onderzocht of niet doorgaf aan de leveranciers, als gevolg van interne capaciteitsproblemen en ICT-problemen.

Eerdere ervaringen met terugmeldingen hebben er niet toe geleid dat het college van B en W zich optimaal heeft voorbereid op de wettelijke terugmeldplicht. Wanneer organisaties in de toekomst meer op het niveau van de huidige gebruikers gaan terugmelden (minimaal 61 terugmeldingen per jaar) zal het centrale terugmeldpunt van de bronhouder (DPG) en de leveranciers aanzienlijk meer terugmeldingen moeten verwerken. Het centrale terugmeldpunt kent op dit moment meerdere systemen voor de registratie en afhandeling van kennelijke onjuistheden voor BAG-gegevens. Deze systemen zijn verouderd en niet praktisch ingericht. Dit kan leiden tot dubbele vastleggingen en inefficiënties, dat het risico vergroot dat terugmeldingen niet tijdig worden afgehandeld.

Bijlage 1 – Eisen basisregistraties

In het Actieprogramma Elektronische Overheid (2003)¹⁵⁷ van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Economische zijn 12 eisen opgenomen die worden gesteld aan authentieke registraties oftewel basisregistraties. De rekenkamer heeft de tekst integraal overgenomen uit het actieprogramma, maar heeft de eisen hernummerd.

Heldere wetgeving

- Eis 1. *De registratie is bij wet geregeld.*
Om een authentieke registratie te laten functioneren is het noodzakelijk dat aan deze registratie dezelfde (juridische) consequenties worden verbonden als aan de afzonderlijke gegevensregistraties die door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden. Het aanwezig zijn van authentieke registratie dient te betekenen dat het voor de gebruiker van de betreffende gegevens in principe niet langer noodzakelijk is zelf onderzoek te doen naar de juistheid van dit gegeven (als er echter in het gebruik procedures zijn voor het bepalen van de juistheid, dan hoeven die zeker niet zonder meer te vervallen). Het gegeven kan met andere woorden voor de taakuitoefening van de gebruiker worden gehanteerd alsof deze gebruiker het gegeven zelfstandig heeft verzameld.
- Eis 2. *De afnemers hebben een terugmeldplicht.*
Ook een authentieke registratie is geen absoluut foutloze registratie, evenmin als de afzonderlijke gegevensregistraties die nu door de beoogde afnemers zelf werden bijgehouden. Aan gegevens in een authentieke registratie worden vanwege het overheidsbrede belang echter wel hogere eisen gesteld, o.m. ten aanzien van de procedures voor signalering en correctie van onjuiste gegevens. Het brede gebruik van de authentieke registratie draagt in zich reeds waarborgen dat de kwaliteit van de gegevens beter is dan iedere afzonderlijke organisatie voor zich kan realiseren. Door het brede gebruik zullen meer signalen van onjuistheden naar boven komen, waardoor een zelfreinigende werking ontstaat. Om dit mechanisme te waarborgen zullen afnemers verplicht moeten worden tot deze zogenaamde terugmelding. Als afnemers twijfelen aan de juistheid van de gegevens in de authentieke registratie dan hebben zij de plicht dit te melden aan de houder. De houder heeft vervolgens ook de plicht de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren.
- Eis 3. *Authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid.*
De authentieke registratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid en de als authentiek aangewezen gegevens kunnen in de werkprocessen zonder nader onderzoek gebruikt worden. Om het effect te bereiken dat (a) burgers en bedrijven nog slechts eenmaal gegevens hoeven aan te leveren, (b) de

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2002/03, 26387, nr. 18, p. 12- p.15.

kwaliteit van de registratie inderdaad «hors categorie» is en (c) de uitwisseling van gegevens tussen overheden gestroomlijnd wordt, is het gebruik van authentieke registraties – indien beschikbaar – verplicht voor alle publieke en private instanties die uitvoering geven aan publieke taken. Het is derhalve niet toegestaan gegevens die reeds binnen een authentieke registratie aanwezig zijn, opnieuw te verzamelen. Daarop zijn geen uitzonderingen, tenzij om zwaarwegende redenen als privacybescherming. Dit betekent eveneens dat een afnemer de aangewezen gegevens uit de authentieke registratie zonder nader onderzoek kan gebruiken in zijn werkproces. Wanneer een burger constateert dat zijn gegevens onjuist zijn opgenomen (en hem b.v. om die reden een bepaalde voorziening wordt ontzegd), dan moet deze naar de authentieke registratie om het betreffende gegeven te laten wijzigen.

Eis 4. *Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid.*

De komst van authentieke registraties en het stelsel van authentieke registraties werpt de veelgestelde vraag op naar de relatie met aansprakelijkheid. De vraag naar aansprakelijkheid in verband met authentieke registraties bevat tevens de vraag naar het geregeld zijn van de verantwoordelijkheid en het kunnen aanspreken van betrokken partijen in geval zich er fouten of schade zou voordoen. Er dient dan ook duidelijkheid te bestaan over aansprakelijkheid.

Transparante financiën

Eis 5. *De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan.*

De introductie van authentieke registraties veronderstelt redelijke en transparante kosten voor de dienstverlening. Aan het authentieke registratieconcept is immers onlosmakelijk verbonden dat de baten elders (i.e. in andere sectoren of andere organisaties) neerslaan dan waar de kosten worden gemaakt. Voor het daaruit voortvloeiende bekostigingsvraagstuk dient de eerst verantwoordelijk minister voor de betreffende registratie in samenspraak met de beoogde bronhouder en beoogde afnemers een oplossing te vinden. Als algemeen uitgangspunt voor de bekostiging van authentieke registraties geldt dat generale bekostiging geen automatisme is, hoewel generale bekostiging evenmin à priori wordt uitgesloten indien het belang van een bepaalde registratie daartoe noopt.

Duidelijke inhoud en structuur

Eis 6. *Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie.*

Omdat bij introductie van een authentieke registratie de directe band tussen het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een wettelijke taak vervalt, dient (over de grenzen van verschillende organisaties en wetgeving heen) glashelder te zijn wat de inhoud van de registratie is. Belangrijke aspecten zijn de definities van de gegevens in de authentieke registratie en het domein (de objecten van registratie) waarover gegevens worden

vastgelegd. Deze gegevens dienen voor iedere authentieke registratie vastgelegd te zijn in een gegevenswoordenboek.

Duidelijke verantwoordelijkheden en procedures

Eis 7. *Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds.*

Gezien het belang van authentieke registraties in de informatiehuishouding van de overheid, is het cruciaal dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen alle betrokkenen. Dit lijkt een open deur maar is vanwege het feit dat authentieke registraties een belangrijke rol hebben bij het bevorderen van gemeenschappelijk en gezamenlijk gegevenshergebruik binnen de Nederlandse overheid toch behoorlijk ingewikkeld. Voorbeelden van procedures waar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden zijn «change management» en formaten voor uitwisseling van gegevens. Verder is het van belang dat de verschillende rollen van de betrokken partijen ten opzichte van de authentieke registratie en ten opzichte van elkaar expliciet benoemd zijn en dat de onderlinge verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

Eis 8. *Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de authentieke registratie.*

Er zal binnen het stelsel van authentieke registraties sprake zijn van openbare en gesloten registraties, m.n. gezien de privacygevoeligheid van een groot aantal gegevens waarom het gaat. Bij openbare authentieke registratie zal de nadruk met betrekking tot de toegankelijkheid liggen op zaken als leveringsvoorwaarden terwijl bij gesloten authentieke registraties de nadruk zal liggen op autorisatieprocedures. Indien een houder van een registratie geautoriseerd wenst te worden voor het gebruik maken van gegevens die in een gesloten authentieke registratie zijn opgenomen, vindt hierover expliciete besluitvorming plaats volgens een geformaliseerde procedure. Autorisatieverzoeken worden getoetst aan de bij de inrichting van de authentieke registratie geformuleerde randvoorwaarden ten aanzien van de mate waarin de registratie openbaar is en de uitgangspunten aangaande de privacy.

Eis 9. *Er is een stringent regime van kwaliteitsborging.* De officiële status van «enige bron» vereist dat de lat zeer hoog wordt gelegd waar het gaat om de juistheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens in een authentieke registratie. Hierdoor dient gegarandeerd te zijn dat de kwaliteit van de gegevens in de authentieke registratie beter is dan iedere organisatie op eigen houtje ooit kan realiseren. Het gaat dan ten eerste om de verplichte melding van twijfelgevallen door de afnemers aan de houder van de authentieke registratie (vergelijk eis 2) en het aldus creëren van «zelfreinigende databases». Ten tweede is het van belang dat de kwaliteit van de gegevens in de authentieke registratie voor alle afnemers transparant is. Hierbij gaat het om de inzichtelijkheid van alle kwaliteitsborgingsprocedures en verder is ook het gerealiseerde kwaliteitsniveau van belang: hierdoor wordt vermeden dat er spookverhalen ontstaan over de kwaliteit van de gegevens.

- Eis 10. *Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie.*
Omdat de eisen die worden gesteld aan een authentieke registratie in de loop van de tijd veranderen, zal soms bijsturing van de inhoud, organisatie, bestuurlijke ophanging en/of wetgeving van een authentieke registratie noodzakelijk zijn. De afnemers moeten hierop op een niet-vrijblijvende wijze invloed kunnen uitoefenen. Het niet-vrijblijvende karakter is met name van belang omdat afnemers voor het uitvoeren van hun taak afhankelijk zijn van gegevens uit een authentieke registratie.

Onderdeel van het stelsel

- Eis 11. *De positie van de authentieke registratie binnen het stelsel van authentieke registraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven.*
Doelstelling van het stelsel van authentieke registraties is onder meer het verbeteren van gemeenschappelijk en gezamenlijk gegevensgebruik door het maken van een aantal duidelijke afspraken over de afbakening en aanduiding van de verschillende relevante objecten van registratie (vergelijk eis 7). Voor het optimaal functioneren van het stelsel is het daarbij van groot belang dat het stelsel intern consistent is. Om dit te waarborgen dient bij het toevoegen van een nieuwe authentieke registratie aan het stelsel te worden nagegaan of het toe te voegen object van registratie gerelateerd is aan reeds elders binnen het stelsel voorkomende objecten van registratie. Daarnaast dient te zijn aangegeven hoe de in de authentieke registratie opgenomen gegevens eenduidig zijn te relateren aan gegevens uit de basisregistraties.
- Eis 12. De zeggenschap over de authentieke registratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie.
Authentieke registraties zijn van groot belang voor het functioneren van de overheid. Het lijkt daarom in de rede te liggen dat de overheid altijd zelf zeggenschap behoudt over authentieke registraties. Daarmee wordt nog geen uitspraak gedaan over de plaats waar het daadwerkelijk beheer van een authentieke registratie plaatsvindt. Mits wordt voldaan aan alle aan een authentieke registratie te stellen eisen, kan het operationeel beheer van een authentieke registratie onder duidelijke voorwaarden eventueel door een semi-overheidsinstelling of een organisatie in de private sector worden uitgevoerd. Vanwege het feit dat de aanwijzing van een authentieke registratie ingrijpende consequenties heeft voor de overheid (denk hierbij bijvoorbeeld aan het verplichte gebruik) is het noodzakelijk dat een minister hiervoor politieke verantwoordelijkheid neemt.

Bijlage 2 – Begrippenlijst

Adressenregister	Gemeentelijk register dat brondocumenten met betrekking tot woonplaatsen, openbare ruimten, nummeraanduidingen en feitelijk gebruik van een benaming of aanduiding als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 1° Wet BAG, bevat;
Adressenregistratie	gemeentelijke registratie van alle woonplaatsen, openbare ruimten, nummeraanduidingen en feitelijk gebruik van een benaming of aanduiding als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 1° Wet BAG, op het grondgebied van de gemeente;
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
Basisregistratie	Verzameling gegevens waarvan bij wet is bepaald dat deze een basisregistratie vormt
Beheerder	Organisatie die er voor zorg draagt dat op landelijk niveau de basisregistratie raadpleegbaar is. Voor de BAG is het kadaster de beheerder.
Brondocument	Document waarin rechtsfeiten en andere voor de registraties relevante feiten zijn neergelegd (bijvoorbeeld bouwvergunning).
Bronhouder	De directeur van de Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG) aan wie het college van B en W het beheer van het vastgoedregister en de vastgoedregistratie (inclusief de BAG) heeft opgedragen. Binnen Amsterdam wordt de bronhouder ook wel aangeduid als beheerder. Om misverstanden met de landelijke beheerder te voorkomen, duiden wij deze gemeentelijke beheerder als bronhouder.
DBGGA	Dienste Belastingen Gemeente Amsterdam
DMB	Dienst Milieu en Bouwtoezicht
DPG	Dienst Persoons- en GEO-informatie
DWZS	Dienst Wonen Zorg en Samenleven
Gebouwenregister	Gemeentelijk register dat brondocumenten met betrekking tot panden, verblijfsobjecten, standplaatsen, ligplaatsen en feitelijk gebruik van een terrein of plaats in het water als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 2° respectievelijk 3° Wet BAG, bevat
Gebouwenregistratie	Gemeentelijke registratie van alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen, ligplaatsen en feitelijk gebruik van een terrein of plaats in het water als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, onder 2° respectievelijk 3° Wet BAG, op het grondgebied van de gemeente.
Gebruikers	Alle bestuursorganen die uitvoering geven aan publiekrechtelijke taken en daarbij de authentieke gegevens uit de BAG moeten gebruiken.

Gerede twijfel	Van gerede twijfel zal in elk geval sprake zijn als de afnemer tot de conclusie komt dat aannemelijk is dat een terugmelding tot een wijziging van gegevens zal leiden.
Kennelijke onjuistheid	Van een kennelijk onjuistheid is sprake wanneer de gebruiker gerede twijfel heeft over de juistheid of het ontbreken van een authentiek gegeven.
Kernregistratie	Registraties waarin op de basisregistraties aanvullende gegevens worden vastgelegd die voor de gehele organisatie van belang zijn.
Landelijke Voorziening BAG	Landelijke voorziening waarin de gegevens uit de in de gemeenten gehouden adressenregistraties en de gebouwenregistraties zijn opgenomen
Leveranciers	het bestuursorgaan dat een besluit genomen heeft, of de directeur van de gemeentelijke dienst of bedrijf die een besluit heeft voorbereid, en dus verantwoordelijk is voor het aanleveren daarvan en van daarop betrekking hebbende uitspraken en meldingen van feitelijke gebeurtenissen aan de bronhouder.
LVBAG OGA Registratiehouder	Landelijke Voorziening BAG Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam Op landelijk niveau de politieke eigenaar van de basisregistratie. Voor de BAG is de minister van Infrastructuur en Milieu de registratiehouder.
Stelselbeheerder	Een functionaris die is aangewezen als ambtelijk eindverantwoordelijke voor de realisatie, beheer en het gebruik van basisregistraties.
Wettelijke bepalingen	De wet- en regelgeving afkomstig van het Rijk

Bijlage 3 – Lijst met geraadpleegde personen

Mw. M. Bergraaf	Gemeente Amsterdam Bestuursdienst, Directie Concern Financien, Bestuurs- en beleidsadviseur
Mw. I. de Freitas	Bestuursdienst, Directie Stedelijke Bestuursadvisering, Fysiek domein, bestuurs- en beleidsadviseur
Mw. J. den Boer	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Afdeling Regie en audit, Auditor
Mw. S. Bouman M. Hammega	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Unit Geo-informatie Gemeente Amsterdam Dienst Belastingen, Afdeling Gegevensregie
R. Hein	Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, Sector Gegevensbeheer, Waardebepaling & Heffing, Coördinator Gegevensregie
Mw. R. Herts	Dienst Persoons- en Geo-informatie, manager unit Burgerzaken
R. Hoff	Dienst Persoons- en Geo-informatie, directeur
Mw. C.G.E. Huigslot	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, afdeling Bedrijfsvoering hoofd Juridische Zaken
L. Hulsbosch	Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, Sector Publiekszaken & Invordering, Teamleider Bezwaar & Juridische Zaken
D. Immink	Stadsdeel Zuideramstel, Afdelingsmanager Dienstverlening
W. Jongasma	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, IT Projectmanager / GEO-IT adviseur
Mw. M. Kavelaars	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Unit Geo-informatie
A. Kos	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven
E. Kuhlmann	Stadsdeel Zeeburg, Informatiemanager /Informatiebeveiligingscoördinator
R. Legdeur	ProjectManagement Bureau, Senior projectmanager
Mw. M. Munster	Stadsdeel Zeeburg, BAG coördinator
M. Nieuwenhuijzen	Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam , Teamleider Gegevensregie
E. Pauwels	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, Bedrijfsvoering, I&A Vastgoedregistratie
T. Roos	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Afdeling: Beleid, projecten en innovatie
D. Rutgers	Handhaving dienst Persoons- en Geo-informatie
K. Schaatsbergen	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Unit Geo-informatie
Marco Scheffers	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Unit Geo-informatie, Manager afdeling Basisregistratie Adressen en Gebouwen
L. Terstroot	Dienst Persoons- en Geo-informatie, Terugmeldpunt Afdeling Handhaving

Mw. J. van Arnhem	Stadsdeel Slotervaart, afdeling Bouw- en Woningtoezicht, applicatiebeheer & vastgoedinformatie
M. van Beek	ACAM
Mw. E. van der Heijden	Stadsdeel Zuideramstel, Afdeling Dienstverlening, Applicatiebeheerder/procesmedewerker
Mw. W.A. van der Heijden	Dienst Wonen Zorg en Samenleven, Afdelingsmanager V&H
W. Visser	Stadsdeel Centrum, Medewerker Vastgoedregistratie
B. Vuurberg	Dienst Wonen Zorg en Samenleven, Adviseur Informatievoorziening
D. van der Zon	ACAM, directeur

Overige Organisaties

R. Borst	Gemeente Arnhem, BAG-coordinator
P. Dijkstra	Kadaster Klantcontactcenter
Mw. M. Graaumans	Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, sector Landmeten & Vastgoedinformatie, afdeling Advies & Beleid, adviseur Geo-informatie
R. Harreman	Yellowtail B.V.
L. Jessen	Ministerie Infrastructuur en Milieu, project BAG, deelprojectleider Inhoud
M. Korvemaker	Kadaster Klantcontactcenter
B. Mudde	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Nationale Ruimtelijke Ordening, Afdeling Geo Informatie, BAG-beheer & Organisatie, BAG Beheer ICT & Organisatie
Prof.mr. G. Overkleef-Verburg	Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Capgroep Publiekrecht / Bestuursrecht, Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht
J. Thomas	Gemeente Zaanstad, Dienst Publiek sector Belastingen, Afdelingshoofd WOZ
Mw. R. van Sabben	Gemeente Utrecht, Dienst Ondersteuning, Servicecentrum Informatievoorzieningen, medewerker Ruimtelijke Informatievoorziening
P. Zwartjes	Germeente Rotterdam, Afdeling Vergunningen, Centrale beheerder WKPB



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl