



Position Paper

Samenhangende Objectenregistratie

Samenvatting

Dit paper beschrijft een toekomstbeeld met betrekking tot het in samenhang doorontwikkelen van de basisregistraties in het ruimtelijk domein naar een *samenhangende objectenregistratie*.

De basisregistraties in het ruimtelijk domein zijn in de afgelopen jaren tot stand gekomen en in gebruik genomen. Vanuit de gemeentelijke praktijk blijkt nu dat doorontwikkeling voor gemeenten noodzakelijk is om bestaande knelpunten in de inwinning, bij het beheer en het gebruik, die ontstaan zijn als gevolg van discrepanties tussen de verschillende basisregistraties, te verhelpen. Daarnaast is de doorontwikkeling noodzakelijk om als gemeenten maatschappelijk opgaven op het gebied van bijvoorbeeld dienstverlening, beheer openbare ruimte, handhaving, maar ook actuele thema's zoals energie, duurzaamheid en milieu het hoofd te bieden. Voor deze uitdagingen, maar ook voor de uitvoering van de nieuwe Omgevingswet, is een completere (in de toekomst 3D) informatiepositie, gebaseerd op een ondubbelzinnige set basisgegevens, die zowel efficiënt beheerd als gebruikt kan worden, randvoorwaardelijk. Deze doorontwikkeling in het ruimtelijk domein kan gezien worden als onderdeel van de doorontwikkeling van het bredere gegevenslandschap.

Inleiding

De afgelopen jaren is binnen het ruimtelijk domein bij gemeenten met succes een aantal basisregistraties gerealiseerd: basisregistraties adressen en gebouwen (BAG), basisregistratie grootschalige topografie (BGT) en basisregistratie waarde onroerende zaken (WOZ). Deze registraties zijn onderdeel van de geo-informatie-infrastructuur van Nederland en vormen een fundament onder de informatievoorziening van de overheid op ruimtelijk gebied met een breed gebruik binnen diverse domeinen. De geo-informatie-infrastructuur sluit aan en maakt deels deel uit van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Naast deze basisregistraties zijn er binnen gemeenten ook andere relevante ruimtelijke registraties aanwezig, zoals de registratie van objecten voor het uitvoeren van taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte (BOR). Het in dit paper geschetste streefbeeld heeft betrekking op de hierboven genoemde registraties: BAG, BGT, WOZ en BOR. Deze registraties bevatten allemaal informatie over objecten in de buitenruimte (bijvoorbeeld een gebouw, lantaarnpaal, weg, viaduct of windmolen).

De individuele (basis)registraties zijn ontstaan vanuit verschillende processen en veelal zuilen. Zo komt de WOZ uit het belastingdomein en de BGT uit het

geo-domein. Bij de totstandkoming van de registraties zijn binnen de kolommen zoveel als op dat moment mogelijk was meters gemaakt voor wat betreft standaardisatie en gebruik. Met het gereedkomen van de registraties is er nu zicht op de benodigde doorontwikkeling om integraal gebruik mogelijk te maken en daarmee de potentiële toegevoegde waarde van het stelsel van basisregistraties te effectueren. Een gebouw heeft een bepaalde waarde, maar datzelfde gebouw heeft ook een bouwjaar, locatie (geometrie) en adres. In plaats van de huidige inrichting met verschillende landelijke voorzieningen en informatiemodellen die via koppelvlakken verbonden moeten worden is het een logische vervolgstap te groeien naar een integraal informatiemodel dat de werkelijkheid het beste benadert.

Zowel gemeenten als lenM staan een doorontwikkeling van de genoemde registraties voor. In dit paper wordt de noodzaak van deze doorontwikkeling voor gemeenten geschetst en wordt een streefbeeld beschreven waar deze doorontwikkeling toe zou moeten leiden.

De keuze voor de genoemde registraties is niet arbitrair. Ze vormen een logische combinatie en er is voor gemeenten veel voordeel te halen bij het ordentelijker organiseren van deze groep gegevens over objecten. Bezien vanuit het bredere gegevenslandschap waar gemeenten naartoe willen groeien, biedt de huidige scope aanvullend de uitgelezen kans om ervaring op te doen zonder de complicerende factor van privacy gevoelige gegevens. Bij goed resultaat is het logisch de ingezette weg voort te zetten en ook andere registraties te betrekken.

Problematiek en onderbouwing

Er zijn verschillende concrete redenen voor de in dit paper voorgestelde doorontwikkeling:

1. Gemeenten kunnen hun werk beter doen

Met completere en integrale basisinformatie zijn gemeenten in staat betere dienstverlening te leveren, maar ook hun geldstromen beter te beheersen. Met betere dienstverlening wordt bedoeld dat er minder fouten worden gemaakt als gevolg van niet eenduidige, tegenstrijdige of foute informatie waarop de dienstverlening wordt gebaseerd. Met geldstromen worden zowel de inkomende als uitgaande geldstromen bedoeld. Zo komt integratie van WOZ en BAG direct een efficiënte belastingheffing ten goede. Integratie van de huidige voorgestelde set van gegevens heeft ook een positief effect op de voorspelbaarheid en transparantie van de kosten voor het beheer van de openbare ruimte (wegbeheer, groenbeheer en rioolbeheer).

2. Noodzakelijk voor nieuwe ontwikkelingen

Nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingswet en 3 dimensionale (3D) informatie vragen om meer samenhangende gegevens. Zowel de aanvrager van een omgevingsvergunning als het bevoegd gezag wil niet geconfronteerd worden met verschillende registraties die elkaar tegenspreken. Voor gemeenten als gebruiker en bronhouder van de betrokken registraties is het daarnaast onwenselijk als een ontwikkeling zoals 3D vanuit de losse bestaande registraties wordt geïnitieerd, omdat daarmee van elkaar verschillende 3D weergaven van de werkelijkheid worden gecreëerd die wederom niet efficiënt bijgehouden kunnen worden. Ook het gebruik van 3D, voor bijvoorbeeld ontwerp en onderhoud van gebouwen en infrastructuur, kunst en architectuur, onderwijs en onderzoek, gaming en simulatie voor veiligheid en gezondheid en milieu, staat of valt bij een eenduidige (basis) gegevensset.

3. Oplossen bestaande knelpunten

In de huidige situatie ervaren gemeenten zowel vanuit beheer als gebruik diverse knelpunten. Er bestaan verschillen tussen de in de verschillende registraties opgenomen objecten. Ook worden soms (nagenoeg) vergelijkbare gegevens over (nagenoeg) dezelfde objecten bijgehouden in verschillende registraties. Huidige discrepanties belemmeren efficiënte bijhouding van de registraties (de oppervlakte van een object in de ene registratie wordt bijvoorbeeld net even anders vastgelegd dan in de andere registratie en definities over gebruik/bestemming van een object zijn niet op elkaar afgestemd). Ook bij het gebruik levert het problemen op, doordat gegevens uit verschillende registraties niet eenvoudig en compleet te koppelen zijn of onduidelijk is welke registratie gebruikt dient te worden voor welke toepassing. In de uitvoering bij gemeenten lopen beheerders regelmatig op tegen deze problemen, waarna ze op zoek gaan naar oplossingen. Problemen zijn echter niet altijd door een gemeente zelf op te lossen (bijvoorbeeld bij tegenstrijdige wetgeving). De oplossing kan dan enkel op landelijk niveau gevonden worden. Oplossingen die gemeenten zelf doorvoeren zijn niet altijd efficiënt en er ontstaan lokale verschillen waardoor landelijke homogeniteit ontbreekt. Tevens komt het er dan op neer dat elke gemeente zelf het wiel moet uitvinden. In de bijlage zijn een aantal concrete knelpunten opgesomd.

4. Gemeenten aan het stuur

De doorontwikkeling is niet alleen voor gemeenten een vereiste. Ook lenM heeft plannen met betrekking tot de doorontwikkeling van de geo-informatie infrastructuur. Het doel van het voorgenomen programma van lenM is het beter op elkaar laten aansluiten van de bestaande geo-bouwstenen, zodat een samenhangend geheel ontstaat. Aanvullend wil ze dit geheel toekomstvast organiseren, zodat deze infrastructuur in staat is mee te bewegen met ontwikkelingen in de toekomst.

Uit de plannen van lenM en de reeds met hen gevoerde verkennende gesprekken, blijkt dat gemeenten en lenM op hoofdlijnen dezelfde doelstellingen nastreven. Gezien de belangen van gemeenten past een afwachtende houding echter niet. Gemeenten beschikken over de expertise en ervaring in de praktijk, ze ondervinden hinder van landelijke regels en willen daarom sturing geven aan de doorontwikkeling. Gezien de vergelijkbare doelstellingen, is het gezamenlijk optrekken met lenM logisch en gewenst. Gemeenten willen hierbij aan het stuur zitten om de precieze richting en invulling te bepalen en daarmee de gewenste toegevoegde waarde en baten voor gemeenten zeker te stellen. Aanvullend is het belangrijk vroegtijdig invloed uit te oefenen op de planning, fasering en wijze van ondersteuning van gemeenten.

5. Samen Organiseren

Voor de bijhouding van de basisregistraties hebben gemeenten processen ingericht en beschikken ze over software. Om te komen tot efficiënte bijhouding willen gemeenten deze gegevens en processen stroomlijnen en standaardiseren. Het doel van gemeenten is te komen tot een geüniformeerde werkwijze. Dit past volledig in de lijn van 'samen organiseren'.

In het verlengde van de processen ligt de software die gemeenten gebruiken voor de bijhouding. In de huidige situatie beschikt elke gemeente voor elke registratie over een applicatie voor de bijhouding die zij moet aanschaffen, onderhouden en koppelen met afnemende en/of distributiesystemen. In de afgelopen jaren is gebleken dat dit tot zeer complexe situaties leidt. Veel gemeenten zijn afhankelijk (geworden) van hun leverancier(s). Voor een aantal van de betrokken registraties zijn er duidelijk signalen dat er sprake is van een imperfecte markt: een markt waar een vaste groep verkopers-leveranciers en kopers-gemeenten

opereert en de ontwikkelingen stagneren, er niet eenvoudig inwisselbare producten beschikbaar zijn ondanks de inspanningen op het gebied van standaardisatie, verschillende kennisniveaus een goede beoordeling en sturing van de leverancier belemmeren en aanzienlijke kosten gemoeid zijn bij een overstap naar een andere leverancier of bij aanpassingen (van de vele koppelvlakken) bij het wijzigen van een basisregistratie.

Gemeenten willen deze gedeelde belemmering die een efficiënte bijhouding in de weg staat wegnemen. Hier past het credo 'opschalen en niet uitrollen'. Lokaal is dit probleem niet op te lossen. In het verlengde van eenduidige processen en werkwijze is gezamenlijke software een logische vervolgstap die gemeenten willen zetten. Dit sluit aan bij nieuwe technologische ontwikkelingen en mogelijkheden (cloud), maar is ook in lijn met de nieuwe architectuurvisie op het gegevenslandschap dat uitgaat van een scheiding tussen gegevens, infrastructuur en gebruikersinterface. Aanvullend is Geert Jansen, bestuurlijk aanjager voor de aansluiting van gemeenten op de landelijke voorziening WOZ, tot dezelfde conclusie gekomen. In zijn rapportage aan de minister van BZK heeft hij expliciet het advies opgenomen dat VNG/KING een belangrijkere rol zouden kunnen en moeten spelen in de ontwikkeling van een consolidatieprogramma voor lokale overheden voor softwaresystemen. Verdergaande standaardisatie is in zijn ogen een absolute noodzaak en levert naar zijn verwachting verdere kostenbesparingen op.

Streefbeeld

Door het Gemeentelijk Geo-beraad, de koepel waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn, is de noodzaak voor de doorontwikkeling naar voren gebracht. Op basis van in verschillende werksessies met gemeenten opgehaalde input, is een eerste schets gemaakt van een streefbeeld waartoe de doorontwikkeling zou moeten leiden. Dit streefbeeld is vervolgens teruggelegd bij het werkveld met positieve reacties tot gevolg. Het streefbeeld wordt breed gedragen. Gemeenten willen graag aan de slag.

Het streefbeeld is op dit moment bedoeld als richtinggevende stip aan de horizon. In de verdere uitwerking zullen door koploper gemeenten verschillende vraagstukken beantwoord worden en nadere keuzen worden gemaakt. Ook dient er samen met deze koploper gemeenten een pad uitgestippeld te worden van de huidige situatie naar onderstaand streefbeeld.

Het voorlopig geformuleerde streefbeeld is:

Er is sprake van een samenhangende objectenregistratie, waarin in elk geval de BGT en BAG opgaan en waar mogelijk ook (delen) van de WOZ-registratie en de BOR-registratie. Deze registratie wordt georganiseerd als een landelijke voorziening waarin direct mutaties worden doorgevoerd. De bijhouding vindt plaats op basis van landelijk geüniformeerde werkprocessen en met behulp van een centrale op basis van behoeften van gemeenten ontwikkelde cloud-oplossing. Gemeenten hebben het inkoopproces en de

ontsluiting van aanvullende (geo)-registraties zoals beeldmateriaal zoveel mogelijk samen georganiseerd onder andere ten behoeve van mutatiesignalering en dienstverlening.

'Let op: dit document betreft een bewerking van een commissienotitie!

september 2017

Bijlage A: huidige knelpunten

Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn door gemeenten een groot aantal knelpunten aangedragen die samenhangen met het beheren en gebruiken van de verschillende basisregistraties in het geo-domein. Enkele voorbeelden van dergelijke knelpunten zijn:

- Panden die in de BAG moeten worden opgenomen zijn niet altijd panden die in de BGT moeten worden opgenomen en andersom. Dit vraagt van de uitvoeringspraktijk dat zij creatieve oplossingen bedenken om het beheer van de registraties uit te voeren. Dit leidt tot onnodige inspanningen, technisch complexe oplossingen en veel frustraties. In plaats daarvan zal een structurele werkbare oplossing moeten worden ontwikkeld (in afstemming met lenM) waarin de verschillen worden weggelaten. Gebruikers en beheerders hebben hier baat bij.
- Het beheer van de verschillende basisregistraties gebeurt vaak door verschillende organisaties / organisatie onderdelen. Daarbij moeten processen worden ingericht om de registraties onderling consistent te houden. Inconsistenties leiden immers tot knelpunten bij gebruikers (zoals bij belastingheffing). De regelgeving voor de verschillende basisregistraties is hier echter niet op gericht, met als gevolg dat gemeenten zelf allerlei oplossingen zoeken om de bijhoudingsprocessen volgens de wettelijke vereisten uit te voeren. Het feit dat er steeds vaker vergunningsvrij mag worden gebouwd vormt hierbij een extra complicerende factor.
- Gemeenten worstelen met de manier waarop zij om moeten gaan met de geometrie van gebouwen. Een gedeelte zit in de BAG, een gedeelte zit in de BGT. Bij het bijhouden van de WOZ ontstaat ook steeds meer behoefte aan een geometrische weergave om beter zicht te krijgen op de feitelijke situatie. Ook lopen er allerlei pilots rondom driedimensionale geometrie en BIM (bouw informatie modellen). Veel gemeenten zijn de draad kwijt in deze ontwikkeling en zoeken naar een samenhangende aanpak en oplossingsrichting.
- Gemeenten lopen aan tegen het feit dat in de BRK geautomatiseerd BAG adressen worden gekoppeld. Deze oplossing is niet altijd wenselijk, omdat de definitie van plaatsingspunt van een adres alleen de eis heeft dat het binnen het pand valt en deze definitie ruimer is dan waarvoor derden (het Kadaster) het gebruikt. Een ander probleem is dat appartementsrechten niet altijd juist zijn gekoppeld aan de BAG. Dit leidt tot veel vragen van gebruikers (met name vanuit belastingheffing) over de juistheid van BAG adressen (en daarmee tot veel uitzoektijd).
- Voor de bijhouding van de BGT is het van groot belang dat de registraties voor het beheren van de openbare ruimte (zoals wegbeheer en groenbeheer) gebruikmaken van de BGT en wijzigingen ook terug leveren aan de BGT. Hiervoor loopt op dit moment een stimuleringsproject vanuit DA2020. Het is echter wenselijk dat deze uitwisseling de komende jaren verder wordt gestandaardiseerd en beheergegevens worden geüniformeerd (IMBOR) om te komen tot een betere kwaliteit van de beide registraties. Dit is onder meer van belang voor het realiseren van verschillende doelstellingen rondom het beheren van de openbare ruimte (integraal beheer / ook op basis van benchmarking met andere gemeenten).
- Er is een behoefte van gemeenten en andere gebruikers aan aanvullende gegevens over onder meer verblijfsobjecten (zoals bijvoorbeeld op welke verdieping bevindt het verblijfsobject zich) en openbare ruimten (zoals de geometrisch afbakening van openbare ruimten). Ook is er behoefte aan het opnemen van bestuurlijke gebieden en grenzen in een (basis)registratie, zodat deze basisgegevens éénmalig en éénduidig worden opgeslagen en kunnen worden gedeeld voor meervoudig gebruik. Vanuit lenM is ervoor gekozen om op dit moment geen aanvullende gegevens in de basisregistraties op te nemen. Gemeenten willen graag verkennen hoe toch (het liefst op een gestandaardiseerde wijze) in deze behoefte kan worden voorzien.
- Wijzigingen in (basis)registraties en koppelvlakken tussen verschillende (basis)registraties zijn lastig en duur. Gegevens zijn aan elkaar geknoopt en als er ergens iets wijzigt, dan heeft dit impact op steeds meer andere systemen. Ook zijn koppelvlakken vaak nog steeds leveranciersafhankelijk, omdat (standaard) uitwisselingsformaten een eigen softwareleveranciersdialect hebben. Dit bemoeilijkt het overstappen naar andere leveranciers, waardoor er geen marktwerking optreedt.
- De bijhoudingscyclus van de verschillende basisregistraties is niet eenduidig en soms niet voldoende met elkaar afgestemd. Zo verschilt de vastlegging van de status voortgang nieuwbouw tussen de BAG en de WOZ. Voor de BAG, BGT en WOZ gelden andere (actualiteits)eisen en statussen. Gedeeltelijke harmonisatie zal kostenbesparend zijn en discrepanties wegnemen.
- De weergave van de BAG geometrie kan bij gebruikers voor verkeerde interpretaties zorgen als meerdere bovengrondse van elkaar gescheiden gebouwen bouwkundig met elkaar één constructie vormen (bijvoorbeeld door één ondergrondse parkeergarage). Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat gegevens in verschillende registraties zijn opgenomen en het voor gebruikers niet altijd duidelijk is wat de betekenis van de verschillende gegevens is.