



Impactanalyse BRK Levering 2.0

Versie 1.0

21-1-2020

Management samenvatting

Het Kadaster is niet alleen bronhouder van de Basisregistratie Kadaster (BRK), maar ook verstrekker van deze gegevens. Hiertoe biedt het Kadaster verschillende producten aan, die elk geënt zijn op verschillende groepen van gebruikers en geschikt zijn voor verschillende behoeften. Een van de producten is BRK Levering.

BRK Levering is een digitaal bestand met actuele informatie over percelen en rechthebbenden uit de BRK. Gemeenten maken bij het uitvoeren van diverse processen gebruik van deze informatie.

Het Kadaster wil graag overgaan van BRK Levering 1.0 naar BRK Levering 2.0. BRK Levering 2.0 is gebaseerd op de vernieuwde BRK en bevat meer en anders gestructureerde gegevens. Omdat verwacht werd dat deze wijziging effect zal hebben op de bedrijfsvoering van gemeenten, heeft VNG aan VNG realisatie gevraagd om een impactanalyse uit te voeren.

Een van de eerste bevindingen is dat de invoering van BRK levering 2.0 voor gemeenten een lagere prioritering heeft dan andere ontwikkelingen (invoering omgevingswet, transitie Wkpb) en verbetering van de kwaliteit van de BRK. Er is geen directe businessbehoefte gebleken waar de migratie naar BRK Levering 2.0 invulling aan geeft. Vanuit de gemeentelijke vraagarticulatie is er geen, danwel een zeer beperkte behoefte gebleken aan BRK Levering 2.0 (zie paragraaf 2.2.3.1). Vanuit gemeentelijk samenwerkingsverbanden is er meer behoefte gebleken. Hieronder ligt de veronderstelling dat BRK Levering 2.0 leidt tot minder kwaliteitsverlies, minder bezwaarschriften en daarmee een besparing in het proces van bezwaar en beroep voor belasting-samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 2.2.3.2).

Het Kadaster geeft aan dat er 'op dit moment geen aanleidingen zijn om te veronderstellen dat er ooit een BRK Levering 3.0' komt. De toekomst wordt gezien in een API-georiënteerde omgeving (zoals ingezet met het traject Haal Centraal/ BRK-API's).

In het eerste kwartaal van 2020 zal de eerste versie van de BRK Bevragen API in productie gaan bij het Kadaster¹. Het Kadaster ziet de API's vooralsnog als aanvulling op het bestaande assortiment van producten en diensten binnen de BRK en laat de keuze aan de gemeenten.

Impact op niveau van een individuele gemeente

De impact van de invoering van BRK Levering 2.0 op de bedrijfsvoering van een gemeente raakt

¹ Bron: sheets presentatie Haal Centraal, s.v.z. 9 oktober 2019

voornamelijk de componenten Personeel en Techniek. Tevens worden de werkprocessen op meerdere afdelingen beïnvloed, wat in deze analyse onder de noemer Administratieve Organisatie is uitgewerkt. Op het gebied van techniek is de meeste impact te vinden.

BRK Levering 2.0 komt in een zodanig andere structuur, dat alle leveranciers hun softwarepakketten daarop moeten (her)inrichten/ aanpassen. Het merendeel van de gesproken leveranciers geeft aan hierbij voor nieuwbouw te (moeten) kiezen.

Naast de kosten voor bouw van de software moet er ook rekening worden gehouden met implementatie, inrichting en acceptatie van de nieuwe systemen. Voor implementatie ramen de leveranciers gemiddeld een dag consultancy per organisatie. Gemeenten geven aan dat dit in de praktijk doorgaans meerdere dagen beslaat, vanwege lokaal maatwerk en de gewenste inrichting voor de betreffende organisatie. Dat betekent dat de gemeente zelf ook een aantal dagen moet reserveren om samen met de leverancier de implementatie in te regelen.

De informatiemodellen waarop BRK Levering 1.0 en 2.0 gebaseerd zijn, wijken dusdanig van elkaar af, waardoor er mogelijk een issue is voor het behouden en raadpleegbaar maken van lokaal opgebouwde historie. Het betreft hier een conversievraagstuk van een oude databasestructuur (IMKAD 2.0) naar een nieuwe structuur (IMKAD 2.2). Een van de oplossingen, aangedragen door leveranciers, is het raadpleegbaar houden van de database in het huidige systeem (door belastingsamenwerkingen als essentieel aangemerkt). Door een read-only mogelijkheid te bouwen op de gegevensset, kunnen gemeenten de opgebouwde historie blijven raadplegen, en de levering op een nieuwe database laten muteren en daar verder gaan met het opbouwen van historie vanaf het moment van migratie. Nadeel van deze oplossing is de noodzaak om twee systemen in de lucht te houden (meerkosten) en het meerwerk dat dat met zich meebrengt voor de medewerkers van de gemeente.

Alles bij elkaar genomen is het voor een aantal kleinere organisaties wellicht mogelijk om in maart 2021 de eerste testansluitingen te implementeren en samen met leveranciers de migratie te beproeven. Het overgrote deel van de organisaties zal echter pas in 2021 het besluit over de transitie kunnen nemen (als er al besloten mag/kan worden zonder bewezen succesvolle implementaties en inzicht in de kosten), waardoor de aansluiting op BRK Levering 2.0 voor hen uit zal komen op Q2/Q3 2022. Tot die tijd zal BRK Levering 1.0 voor deze organisaties beschikbaar moeten blijven².

² Probabilistische termijn: mogelijk langer, afhankelijk van specifieke gemeentelijke omstandigheden (zoals binnengemeentelijke koppelingen).

Impact vanuit een strategisch en meer collectief oogpunt

BRK Levering 2.0 is (net als BRK Levering 1.0) niet in lijn met de informatiekundige visie Common Ground. De migratie naar BRK Levering 2.0 wordt door veel gemeenten ervaren als een verplichting. Er is in hun ogen beperkte meerwaarde te behalen voor een groot deel van de gemeentelijke processen, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de inspanningen en kosten die daarmee gemoeid zijn.

BRK Levering 2.0 heeft daarbij ook het effecten op het informatiemodel WOZ. De ontwikkeling van de API's volgt snel daarna en biedt op korte termijn (medio 2020) al de eerste implementeerbare functionaliteit. Dat stelt afnemers voor het vraagstuk: welke keuze maak ik nu? Omdat nog niet alle planning en deliverables van de verschillende sporen definitief zijn, worden gemeenten geconfronteerd met parallelle ontwikkelingen die onvoldoende tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

In de gesprekken met leveranciers en gemeenten die in het kader van deze impactanalyse zijn gevoerd, volgt het beeld dat leveranciers 'klaar staan' om begin januari 2020 te starten met het inbouwen van BRK Levering 2.0. Het sec inbouwen van BRK Levering 2.0 (zonder verdere afstemming en zonder oog te houden voor toekomstige ontwikkelingen³) is vanuit het perspectief van gemeenten een minder verstandige keuze.

In paragraaf 3.1.2 is de aanbeveling gedaan om leveranciers te bewegen meer toekomstgericht te ontwikkelen. Dus niet uitsluitend te focussen op BRK Levering 2.0 maar ook direct de BRK-API's (Haal Centraal) en het nog te actualiseren informatiemodel WOZ mee te nemen in de ontwikkeling. Hiertoe is de aanbeveling gedaan tot het opstellen van een 'roadmap' waarin alle toekomstige ontwikkelingen geplot worden. In het licht van deze aanbeveling is in deze analyse een aanzet gegeven voor alternatieve c,q, aanvullende (migratie-)scenario's naast het scenario van de migratie naar BRK Levering 2.0:

1. BRK-API's
 - a. Gemeentebrede migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK-API's (4.1.1)
 - b. Migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK-API's per procestype (4.1.2)
2. Continuering BRK Levering 1.0
 - a. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers, aangeboden door Kadaster (4.2.1)
 - b. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers, aangeboden door derden (4.2.2)

³ Vanuit een leverancier is in reactie op dit beeld aangegeven dat zij wel degelijk de afstemming met gebruikers zoeken en op dit punt een toekomstvisie hebben.

Inhoudsopgave

Impactanalyse BRK Levering 2.0	1
Management samenvatting	2
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Vraagstelling.....	6
1.3. Aanpak & methodologie	8
1.4. Leeswijzer	10
2. Basisregistratie Kadaster Levering 2.0.....	11
2.1. Positionering van BRK Levering	11
2.2. Gebruik van BRK Levering 2.0 en BRK Levering 1.0	19
2.3. Andere relevante aandachtspunten en ontwikkelingen	27
2.4. Tussenconclusies.....	34
3. Impact BRK Levering 2.0	36
3.2. Planning	42
3.3. Kosten en baten	44
4. Verkenning (alternatieve/ aanvullende) migratiepaden vanuit BRK Levering 1.0.....	46
4.1. Scenario voor het gebruik van BRK- API's (Haal Centraal).....	47
4.2. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers.....	51
4.3. Tussenconclusie: BRK Levering, tussen huidige en gewenste situatie.....	53
5. Conclusies en aanbevelingen.....	55
5.1. Conclusies.....	55
5.2. Aanbevelingen.....	61
Bijlage A: Gesprekspartners/ betrokkenen	65
Bijlage B: Resultaten enquête	67
Bijlage C: Inhoud van de BRK	69

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De BRK is een basisregistratie waarin informatie van kadastrale objecten aan natuurlijke (BRP) en niet natuurlijke personen (NHR) en verblijfsobjecten (BAG) wordt gekoppeld. Op deze manier wordt duidelijk wie, op welk moment, eigenaar is van welke onroerende zaak. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de rechtszekerheid van transacties op de vastgoedmarkt en het innen van belastingen door onder andere gemeenten. Het Kadaster verstrekt verschillende producten en diensten uit de BRK. Een daarvan is de massale informatieverstrekking uit de BRK, via mutatieleveringen, genaamd BRK Levering.

Het Kadaster heeft de Basisregistratie Kadaster in 2018 grondig vernieuwd. Dit was noodzakelijk om de continuïteit van de dienstverlening en rechtszekerheid te kunnen waarborgen. In overleg met stakeholders zijn, omwille van de tijd en afhankelijkheden, een aantal wijzigingen in 2018 niet in BRK Levering 1.0 doorgevoerd. BRK Levering vertaalt sinds de introductie van de vernieuwde BRK deze gegevens uit de registratie terug naar de oude structuur.

Het Kadaster gaat, omdat de registratie is vernieuwd en verbeterd, een nieuwe versie van BRK Levering opleveren onder naam 'BRK Levering 2.0'. BRK Levering 2.0 is een schemawijziging, gebaseerd op het nieuwe informatiemodel (IMKAD 2.2). Dit betekent dat er meer gegevens geleverd gaan worden die anders gestructureerd zijn. Naar verwachting heeft deze wijziging impact op gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. VNG en BZK hebben afgesproken een impactanalyse uit te laten voeren. VNG heeft aan VNG Realisatie gevraagd de impactanalyse uit te voeren, om zo in kaart te brengen waar die impact te verwachten is.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van BRK Levering 2.0 (alsmede de hieraan ten grondslag liggende c.q. de beoogde wijziging van het Informatiemodel Kadaster; IMKAD) op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:⁴

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe BRK levering 2.0 en het (hanteren van) IMKAD 2.2?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie? Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH aspecten (technische aanpassingen, aanpassingen in beleid, werkproces, juridische zaken etc.)? Schenk hierbij aandacht aan de verschillende doelgroepen binnen de gemeente. Waar zitten de verschillen tussen deze doelgroepen?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Wat zijn de verwachte effecten van de BRK Levering 2.0/ (en het hanteren van IMKAD 2.2) en hoe kunnen deze voor de gemeentelijke praktijk gestalte krijgen. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven aan de belanghebbenden voor een goede invoering?
- Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan BRK levering 2.0 verbonden?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

De impactanalyse beperkt zich tot de impact op gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. Voor een beter beeld zijn ook gesprekken gevoerd met enkele belastingsamenwerkingen, de Waarderingskamer, een omgevingsdienst en andere stakeholders, zoals softwareleveranciers.

- De impactanalyse is nadrukkelijk niet een implementatieplan voor BRK Levering 2.0 en is gebaseerd op de door het Kadaster beschikbaar gestelde projectinformatie (zie paragraaf 2.2.2).

Aandachtspunt voor de scope van dit onderzoek is voorts dat er een onlosmakelijke samenhang bestaat tussen BRK Levering en het IMKAD. Impliciet worden veranderingen in bepaalde onderdelen van het IMKAD hiermee (indirect) onderdeel van deze analyse. Het omgekeerde is echter niet het geval: deze analyse kan niet gezien worden als een analyse op het IMKAD.

Vanzelfsprekend worden observaties op deze punten waar opportuun wel als aandachtspunten richting VNG meegegeven.

⁴ Dit zijn de vragen die normaliter in een uitvoeringstoets en/of impactanalyse worden beantwoord (zie ook het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, van het Ministerie van Justitie en Veiligheid).

1.3. Aanpak & methodologie

In juli 2019 is VNG Realisatie begonnen met het opstellen van het plan van aanpak. Dit plan van aanpak is met de begeleidingscommissie (zie bijlage A) afgestemd en de aanpak is vervolgens, in samenspraak met de begeleidingscommissie, enigszins bijgesteld ten aanzien van het oorspronkelijke vertrekpunt. Gebruikelijk is dat bij het uitvoeren van impactanalyses en uitvoeringstoetsen informatie wordt vergaard door afzonderlijke interviews met gemeenten. Gelet op het overwegende technische en gedetailleerde karakter van het onderwerp van deze analyse is gekozen om van deze standaardmethodiek af te wijken en te kiezen voor een 'experts' benadering. In deze benadering worden bijeenkomsten belegd met meerdere deskundigen die met elkaar de materie kunnen doorgronden. Deels zijn deze door VNG R belegd en deels is gebruik gemaakt van reeds bestaande gremia en geplande overleggen.

Het proces van het uitvoeren van een impactanalyse kan opgesplitst worden in 3 fasen die geen harde overgang hebben, maar geleidelijk in elkaar overgaan:

- Verkennende fase
- Verdiepende fase
- Rapportage fase

In de verkennende fase is er deskresearch uitgevoerd⁵ en zijn gesprekken gevoerd met het Kadaster, de gemeente Amsterdam, de projectleider van het project 'Haal Centraal' en met diverse deskundigen (architecten, informatiespecialisten en domeindeskundigen binnen VNG R). Daarnaast hebben de analisten input opgehaald bij de leveranciersbijeenkomst van het Kadaster op 19 september 2019 en is een architectuuruitwerking van de IST en SOLL-situatie gemaakt.

De verdiepende fase is ingevuld met de door VNG R georganiseerde expertbijeenkomst, waarbij vertegenwoordigers van gemeenten, belastingsamenwerkingsverbanden, de Waarderingskamer en het Kadaster aanwezig waren.

Voorts zijn tijdens de regiodagen van het Gemeentelijk Geo-Beraad (GGB) in totaal 8 sessies belegd specifiek over BRK Levering 2.0 waaraan in totaal meer dan 70 verschillende gemeenten hebben deelgenomen (ca. 100 deelnemers aan de sessies in totaal) en input hebben aangeleverd. Ook vanuit de belastingsamenwerkingen is input verzameld bij de achterban over BRK Levering 2.0.

⁵ Zie bijlage B voor gebruikte bronnen.

Ook zijn er aparte interviews gevoerd met leveranciers van softwarepakketten die BRK Levering gebruiken als input voor hun software (bijlage A). Eveneens is een enquête uitgezet onder gemeenten met vragen over BRK Levering 1.0 en BRK Levering 2.0 (resultaten in paragraaf 2.2.3.1)

Op 22 oktober 2019 heeft er een klankbordgroepbijeenkomst plaats gevonden waar de bevindingen tot dan toe zijn teruggekoppeld aan betrokken gemeenten, belastingsamenwerkingsverbanden, Waarderingskamer en Kadaster.

De resultaten uit de impactanalyse zijn op 5 november 2019 met de begeleidingscommissie gedeeld, waarna een samenvatting van deze resultaten op 14 november is gedeeld in het gebruikersoverleg (overleg van Kadaster met een vertegenwoordiging van de gebruikers van BRK Leveringproduct).

De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen. Het conceptrapport is op 3 december aan de begeleidingscommissie ter review voorgelegd. Op 9 december 2019 is het conceptrapport besproken in de begeleidingscommissie.

Op 16 december is het conceptrapport voorgelegd voor review bij de betrokken leveranciers, de Waarderingskamer, leden van het gebruikersoverleg en de leden van het gemeentelijk vooroverleg.

Tijdens de analyse is actief opgetrokken met de vertegenwoordigers van de belastingsamenwerkingsverbanden in de gebruikersraad (Dick van Oostrom en Bram Verwijs). Het rapport is aangevuld met de bevindingen vanuit de belastingsamenwerkingen (zie paragraaf 2.2.3.2).

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk twee BRK Levering 2.0 beschreven tegen de achtergrond van de BRK en de positie van en ontwikkelingen bij het Kadaster. In dit hoofdstuk is onderzocht en toegelicht wat BRK Levering 2.0 inhoudt en is inzichtelijk gemaakt hoe BRK Levering 2.0 zich verhoudt tot de BRK, BRK Levering 1.0 en het hiermee samenhangende informatiemodel Kadaster (IMKAD). Daarnaast worden andere ontwikkelingen, zoals 'Haal Centraal' en de samenhang met het WOZ-domein aangestipt.

In hoofdstuk drie is ingegaan op de impact van BRK Levering 2.0 voor gemeenten en de daarmee samenhangende kosten en baten voor gemeenten. In hoofdstuk vier is specifiek aandacht besteed aan de samenloop tussen BRK Levering 2.0 met de ontwikkeling Haal Centraal.

In hoofdstuk vijf tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

In het rapport wordt op twee abstractieniveaus naar de impact van BRK Levering 2.0 gekeken:

- Vanuit een operationeel en meer concreet oogpunt: wat verandert er concreet door BRK Levering 2.0 (IST en SOLL) en wat zijn de gevolgen hiervan voor gemeenten?
- Vanuit een strategisch en meer collectief oogpunt: hoe verhoudt BRK Levering 2.0 zich tot andere ontwikkelingen en wat is de impact vanuit een collectief gemeentelijk oogpunt?

Deze twee perspectieven komen integraal terug in hoofdstuk twee van het rapport. In hoofdstuk drie wordt een uitsplitsing gemaakt.

2. Basisregistratie Kadaster Levering 2.0

In dit hoofdstuk wordt in beschrijvende vorm een toelichting gegeven op de Basisregistratie Kadaster Levering 2.0. (BRK Levering 2.0). Hierbij wordt aandacht besteed aan onder meer het doel, wettelijk kader en de met BRK Levering 2.0 samenhangende ontwikkelingen. Het doel van dit hoofdstuk is om brede context van BRK Levering 2.0 te beschrijven. Deze context is namelijk essentieel gebleken om de impact van BRK Levering 2.0 (hoofdstuk 3) te kunnen duiden.

2.1. Positionering van BRK Levering

2.1.1. De basisregistratie Kadaster (BRK)

Er vinden dagelijks talloze vastgoedtransacties plaats. Hoe weten we nu wie op welk moment gerechtigd is tot welk vastgoed en in welke hoedanigheid? Om dit, voor de rechtspraak noodzakelijke, overzicht te bieden zijn er de openbare registers. Hierin worden de feiten ingeschreven die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn (artikel 8 Kadasterwet). Bij of krachtens de Kadasterwet en andere wetgeving wordt bepaald welke stukken kunnen en mogen worden ingeschreven en aan welke eisen deze stukken dienen te voldoen. Met deze systematiek ontstaat een registratiesysteem, waarmee de kenbaarheid toeneemt en wat de rechtszekerheid ten goede komt. Deze openbare registers worden beheerd en ontsloten door het Kadaster. Dit 'ontsluiten' vindt plaats door de verschillende producten en diensten van informatieverstrekking uit de Basisregistratie Kadaster (BRK). In bijlage C is een beschrijving van de inhoud van de basisregistratie opgenomen.

Verplicht gebruik van basisregistratie en terugmelding

Op basis van artikel 7k van de Kadasterwet dienen bestuursorganen (waaronder de bestuursorganen van de gemeente) bij de vervulling van hun publiekrechtelijke taak in beginsel de authentieke gegevens uit de basisregistratie Kadaster te gebruiken. Deze authentieke gegevens bieden bestuursorganen de zekerheid dat zij bij het uitvoeren van gemeentelijke processen ook over de juiste gegevens beschikken.

Mochten bestuursorganen gerede twijfels hebben bij de juistheid van de in de basisregistratie Kadaster opgenomen gegevens dan dienen zij dit op grond van artikel 7n van de Kadasterwet terug te melden aan de Dienst (Kadaster). Ook kunnen andere belanghebbenden en het Kadaster zelf ambtshalve tot correctie overgaan.

2.1.2. Het verstrekken van informatie uit de BRK

Het Kadaster is niet alleen bronhouder van de BRK, maar ook verstreker van deze gegevens. Hiertoe biedt het Kadaster verschillende producten aan, die elk geënt zijn op verschillende groepen van gebruikers en geschikt zijn voor verschillende behoeften⁶. Er zijn drie productgroepen:

1. BRK inzage

Met BRK Inzage kunnen gebruikers actuele informatie over individuele objecten, subjecten en rechten raadplegen. Hiervoor zijn verschillende kanalen beschikbaar. Dit kan via Kadaster-on-line (PDF) of via KIK-inzage (PDF +XML), via de webwinkel en via Mijn Overheid. In 2020 worden hier API's aan toegevoegd. Het betreft de volgende producten⁷:

- Eigendomsinformatie
- Hypotheekinformatie
- Eigenaarsinformatie
- Objectlijst rechthebbende
- Objectlijst betrokkene
- Uittreksel kadastrale kaart

2. BRK Levering

Naast BRK Inzage is er de mogelijkheid tot massale gegevensverstrekking over objecten en rechten waarmee vastgoedinformatiesysteem gevuld kunnen worden. 'BRK Levering' is een digitaal bestand met actuele informatie over percelen en rechthebbenden uit de Basisregistratie Kadaster (voor gebruik in het eigen vastgoedinformatiesysteem). De gebruiker bepaalt zelf welke gegevens op worden genomen in het vastgoedinformatiesysteem en wanneer. Met het verwerken (en bewaren) van deze (mutatie)gegevens bouwt de gebruiker ook 'historische' informatie op wat relevant kan zijn voor bepaalde processen. Het bestand bevat informatie over:

- de gerechtigde(n) van een perceel, zoals eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachter of opstalhouder
- de rechten van de gerechtigde(n), met uitzondering van hypotheek

⁶ <https://zakelijk.kadaster.nl/brk-producten>

⁷ Een hiermee samenhangend product van het Kadaster is Kadastraal veldwerk (hier verder buiten scope).

- de rechtstoestand van het perceel

Deze administratieve gegevens worden geleverd in combinatie met een deel van de kaartgegevens uit de BRK (alleen de perceelsvlakken). De BRK koppelt ⁸ informatie van kadastrale objecten aan natuurlijke (BRP, de vroegere GBA) en niet natuurlijke personen (NHR) en verblijfsobjecten (BAG). Deze koppelingen worden meegeleverd in BRK Levering. Op deze manier wordt duidelijk wie, op welk moment, eigenaar is van welk vastgoed. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de rechtszekerheid van transacties op de woningmarkt en het innen van belastingen⁹. Hierbij wordt opgemerkt dat, bij mutaties in de BRK, naast de koppelingen ook de bijbehorende gegevens (als comfortgegevens) door het Kadaster worden meegeleverd. BRK Levering levert éénmalig deze gegevens maar daarna niet meer de mutaties van deze comfort informatie¹⁰. Voor het tonen van comfort informatie is elke afnemer zelf verantwoordelijk. Als afnemers dus niet zelf de comfort informatie structureel verversen dan bevat de database van afnemers na enige tijd mogelijk onjuiste en niet actuele gegevens. Daarom relateren veel gemeenten zelf de BRK gegevens met de gegevens uit de andere basisregistraties.

BRK Levering kent 3 soorten abonnementen: per gemeente, gebieden of personen. Nagenoeg alle gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden maken gebruik van het product BRK Levering (levering per gemeente of per gebied). Deze gegevens worden ingelezen in de eigen applicatie(s) en gebruikt ten behoeve van het uitvoeren van gemeentelijke processen.

Het staat organisaties vrij om kiezen voor een eenmalige of periodieke levering van het totale bestand en/ of om een abonnement te nemen op de mutatieberichten. In de levering wordt een onderscheid gemaakt tussen de levering met en zonder BSN (Burgerservicenummer). Bestanden met BSN mogen alleen geleverd worden aan bestuursorganen, zoals gemeenten.

3. Kadastrale kaart

De derde productgroep is de Kadastrale kaart. De Kadastrale kaart geeft de ligging van percelen weer ten opzichte van elkaar, en is een ingang op het administratieve deel van de BRK. Van de Kadastrale kaart zijn diverse services beschikbaar. Het loket voor de grootschalige bestanden en downloads is PDOK. Deze zijn open data.

⁸ Door het Kadaster ook vaak aangeduid als 'vastleggen van de relatie tussen'.

⁹ <https://zakelijk.kadaster.nl/-/brk-levering>

¹⁰ Behoudens de BAG adressen. Daarvan worden wel mutaties geleverd. Dit betreft echter geen 'comfort informatie', maar 'attribuut' gegeven.

Financiering

Voor informatieverstrekking uit de BRK gelden tarieven, behalve voor de Kadastrale kaart (in PDOK in digitale vorm). Deze laatste is open data. Overheidsorganisaties die gebruik maken van de standaarddienstverlening uit de Basisregistratie Kadaster (BRK) betalen niet per product maar op basis van budgetfinanciering. Het Kadaster krijgt voor deze informatieverstrekking jaarlijks een bepaald budget vanuit het Rijk. Kort gezegd geldt deze financiering voor organisaties die informatie uit de BRK gebruiken voor het uitvoeren van een wettelijke taak. De budgetfinanciering BRK geldt alleen¹¹ voor digitale informatie, zoals¹²:

- (structurele) leveringen van bestanden zoals BRK Levering
- De hoog-actuele inzages in de BRK via webservices (KIK-Inzage)
- De hoog-actuele inzages in de BRK via Kadaster-on-line¹³

BRK Levering valt onder de budgetfinanciering. De budgetfinanciering voorziet niet in het opvragen van akten, veldwerken en extra leveringen (voor oplossen fouten van (verwerking) van structurele leveringen.

2.1.3. Gebruik informatie uit de BRK in gemeentelijke processen

Zoals in paragraaf 2.1.1 al is benoemd, is het gebruik van gegevens uit de BRK voor (bestuursorganen behorende tot de) gemeenten niet vrijblijvend bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taak. Uit artikel 7k van de Kadasterwet volgt een wettelijke gebruiksplicht voor gemeentelijke bestuursorganen bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taak. Het betreft verplicht gebruik van de in de BRK als 'authentiek' opgenomen gegeven.

Er is geen sluitend overzicht van de gemeentelijke processen waar BRK gegevens gebruikt worden. De onderstaande lijst, welke geen juridische status heeft en gedurende de impactanalyse door betrokken is aangevuld, geeft een beeld van diversiteit van processen c.q. onderwerpen waar deze BRK-gegevens gebruikt worden.

Belastingen

- Beheren WOZ-registratie

¹¹ Bron: <https://zakelijk.kadaster.nl/budgetfinanciering>

¹² Zie <https://zakelijk.kadaster.nl/brk-artikellijst> voor een overzicht wat wel en niet onder de budgetfinanciering valt.

¹³ Veel gesproken gemeenten zijn zich niet bewust van het feit dat deze vorm van informatieverstrekking onder de budgetfinanciering valt.

- Heffen van OZB- en andere gemeentelijke belastingen
- Informeren en heffen van de BIZ-bijdrage van bijdrageplichtigen
- levering uit WOZ administratie voor CBS
- Heffen van waterschapsbelastingen van gebouwd en ongebouwd (relevant voor belastingsamenwerkingsverbanden)

Fysieke leefomgeving

- Toezicht en handhaving Woningwet
- Aanwijzing van gronden
- Vaststellen van een exploitatieplan
- Aanwijzen van gronden in het ontwerp waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt bij de voorbereiding van een bestemmingsplan
- Toekennen planschade
- Melding, bevel, beschikking of vordering Wet bodembescherming
- Ruimtelijke ontwikkelingen en gebiedsontwikkeling en -maatregelen inzake duurzaamheid en milieu
- Splitsingsvergunningenstelsel
- Onteigenen
- Uitvoeren Leegstandwet
- Overzicht woningbezit van woningbouw coöperaties

Cultureel erfgoed

- Gedoogplicht archeologisch onderzoek op grond van de Erfgoedwet
- (Voor)beschermen van een gemeentelijk monument

Openbare Ruimte

- Bevel of gedoogplicht op grond van de Waterwet; uitvoeren van het beleid zoals vastgesteld in het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP), Nationaal Waterplan (NWP), de Kaderrichtlijnwater (Europa), Bestuursakkoord water
- Beheren openbare ruimte

Openbare orde veiligheid

- Sluiten object op grond van de Opiumwet
- Toepassing Wet Bibob
- Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad en ondermijning
- Sluiten van woning, lokaal of bijbehorend erf op grond van de Gemeentewet

Overige

- Erfpachtbeheer
- Aankoop en verkoop van gronden (privaatrechtelijk)
- Verkoop of verhuur van snippergroen
- GIS analyses
- Beheren/ monitoren gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen

Driedeling gebruik

In de aard van het gebruik van informatie uit de BRK is een grofmazige driedeling te maken:

- Het gebruik welke ziet op een incidentele bevraging (bijvoorbeeld in verband met het uitoefenen van toezicht en handhaving is het noodzakelijk om vast te stellen wie tot een bepaald perceel gerechtigd is);
- Het bulkproces, waarin grootschalige, geautomatiseerde verbanden worden gelegd tussen bijvoorbeeld een persoon en eigendomsrelatie met een bepaald perceel (belastingen);
- De situatie dat er vooral 'gebeurtenis-gericht' wordt gehandeld. Bijvoorbeeld als er een voorkeursrecht is gevestigd op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de gemeenten hun recht dienen te 'bewaken'. En (pas) als er een gebeurtenis optreedt, bijvoorbeeld ongeoorloofde verkoop aan een derde, welke kenbaar wordt via BRK Levering, dient de gemeente te acteren.

2.1.4. Van Massale output naar BRK Levering en van AKR naar KOERS

Om de primaire werkprocessen (zoals het beschikbaar stellen en leveren van BRK informatie) binnen het Kadaster uit te voeren, is het van cruciaal belang dat de ICT op orde is¹⁴. In dat kader zien wij twee ontwikkelingen die relevant zijn om BRK Levering 2.0 vanuit het perspectief van het Kadaster in context te plaatsen. Het betreft de transitie van Massale output AKR naar BRK Levering (2013-2015) en de systeemtransitie van AKR naar KOERS (2018).

Massale output AKR

De 'voorganger' van BRK Levering is de Massale output AKR (MO AKR). Sinds november 2013 is 'BRK Levering voor gemeenten' beschikbaar. Later zijn daar leveringen op basis van persoon (april

¹⁴ Andersson Elffers Felix, Wettelijke evaluatie Kadaster, 2015

2014) en gebied (december 2014) bijgekomen. Ten opzichte van de Massale Output AKR is BRK Levering actueler en bevat het meer informatie¹⁵. Vanaf januari 2016 wordt de Massale output AKR (na 30 jaar dienstverlening) niet langer uitgeleverd. Ondanks dat het Kadaster de uitfasering van dit formaat vanaf 2016 niet langer uitlevert, zijn er nog leveranciers die (deels) de huidige BRK Levering terug converteren naar het formaat van Massale Output AKR, om dit vervolgens in hun applicatie te verwerken¹⁶.

KOERS

In de periode 2015 tot oktober 2018 heeft binnen het Kadaster het programma KOERS gelopen. De doelstelling binnen KOERS (Kadastrale Objecten En Rechtenregistratie Systeem) is om het Kadastrale registratiesysteem toekomst vast te maken en het AKR-systeem (systeem voor Kadastrale Registratie (AKR/ Hyp) te vervangen. Koers was noodzakelijk¹⁷ omdat:

- Het systeem AKR/Hyp technisch verouderd is en aan het eind van zijn levenscyclus was;
- Kennis over het systeem en de gebruikte verouderde technologie steeds schaarser werd;
- Het systeem niet voldeed aan eisen die aan basisregistraties worden gesteld;
- Ontwikkeling van nieuwe functionaliteit - zoals bijvoorbeeld het volledig geautomatiseerd verwerken van transportakten, perceelsvorming met voorlopige grenzen, verdere positivering van de registratie - ernstig werd belemmerd (en in voorkomende gevallen zelfs van moest worden afgezien) door de complexiteit van het AKR/Hyp systeem.

Informatiemodel Kadaster (IMKAD)

Samen met de vernieuwing van de BRK (de overstap van AKR naar KOERS) hangt de overstap naar een nieuw *informatiemodel van het Kadaster* (IMKAD).

Het doel van IMKAD is het bieden van een standaard voor de uitwisseling van gegevens naar en van het Kadaster. Deze standaard levert een eenduidige structuur en beschrijving van alle gegevens die het Kadaster uitwisselt met betrokkenen binnen en buiten de publieke sector. Dit betreft levering van informatie in de vorm van BRK Levering en inzages in de BRK via de webservices (KIK-inzage webservices)¹⁸. Deze worden in 2020 beide gebaseerd op het nieuwe

¹⁵ Echter is er informatie welke onder MO AKR wel werd uitgeleverd en onder BRK Levering niet meer, zoals volgnummer verwerking, aanbieder, verlijdensdatum bij een mutatie en het stuk van ontstaan bij het Kadastraal object (bron: Modeldocumentatie BRK Levering versie 1.2.3 Kadaster)

¹⁶ Er zijn waarschijnlijk meerdere redenen, zoals: het kunnen bevragen van historie, het niet hoeven te wijzigen van interne koppelvlakken, geen inhoudelijk noodzaak om nieuwe informatie model te beheren.

¹⁷ Bron: <https://rijksictdashboard.nl/projecten/293973>

¹⁸ bron: Modeldocumentatie BRK Levering versie 1.2.3 Kadaster, blz. 8

IMKAD. IMKAD 2.3 is de meest recente versie van het informatiemodel Kadaster¹⁹. Informatieverstrekking volgt, volgens het Kadaster, altijd dit IMKAD model, zodat producten en diensten ook in samenhang gebruikt kunnen worden.

BRK Levering 2.0

BRK Levering 2.0 is gebaseerd op de vernieuwde BRK en bevat meer, en anders gestructureerde gegevens. BRK Levering heeft daarom, volgens het Kadaster, een hogere juridische betrouwbaarheid, geeft op eenvoudiger manier een beter beeld en vergemakkelijkt geautomatiseerd werken. Afnemers zullen, naar verwachting van het Kadaster, minder vaak een inzage hoeven te doen of een akte te raadplegen. BRK Levering 2.0 bevat ook de wettelijke vereiste om de indicatie geheim adres te leveren.

BRK Levering 1.0 wordt sinds KOERS terugvertaald, zodat het aanpassen van de informatiestroom niet bij het big-bang moment zou moeten plaatsvinden. Het productteam van BRK Levering vertaalt de nieuwe gegevens terug naar het oude formaat. Het terugvertalen van de nieuwe gegevens is, naar mening van het Kadaster, foutgevoelig en bovendien niet toekomstbestendig. BRK ontwikkelt door, terugvertaling wordt steeds complexer. Het Kadaster wil daarom BRK Levering 1.0 uifaseren.

Overige aandachtspunten

Hetgeen in deze paragraaf is opgenomen weerspiegelt het perspectief van het Kadaster en de wens om vanuit leveringsperspectief BRK 1.0 uit te faseren. In paragraaf 2.2.3 worden het gebruikersperspectief van gemeenten en gemeentelijke (belasting)samenwerkingsverbanden ten opzichte van BRK Levering 2.0 beschreven.

Het Kadaster is 'over' van AKR naar KOERS. Het Kadaster geeft aan dat het systeem AKR fysiek uitstaat. Het Kadaster geeft aan dat zij terugconverteren naar informatiemodel 2.1. Van die terugvertaling wil het Kadaster af.

¹⁹ Ten tijde van het schrijven van het rapport is informeel van het Kadaster vernomen dat er een versie 2.3 in de maak is, waarin het traject 'Beter Kenbaar' (zie paragraaf 2.3) wordt geïntegreerd in het informatiemodel.

2.2. Gebruik van BRK Levering 2.0 en BRK Levering 1.0

2.2.1. BRK Levering 1.0 wijze van verwerken

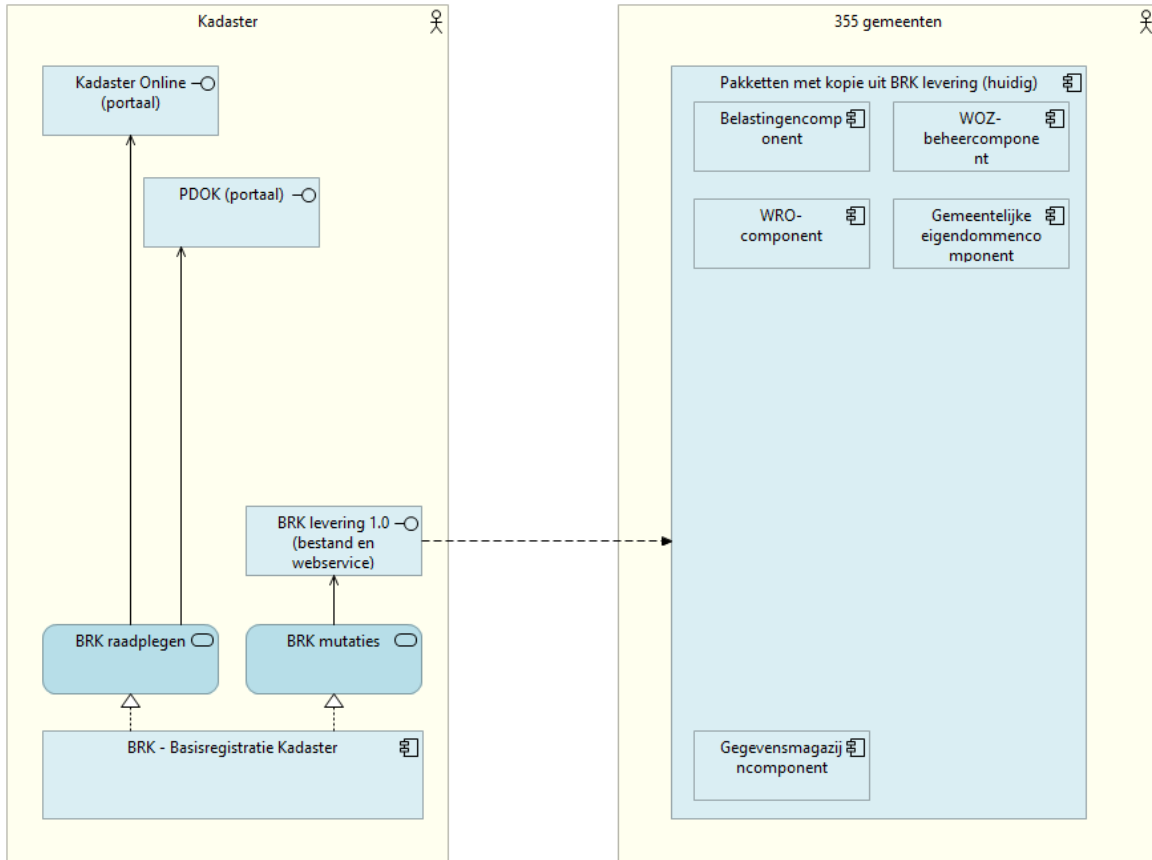
Gemeenten verwerken nu BRK Levering (1.0) direct in een pakket (applicatie) of gebruiken een gegevensdistributie/gegevensmagazijn waarin BRK Levering wordt verwerkt en van waaruit de gegevens worden doorgeleverd naar de pakketten die deze nodig hebben. De hybride situatie waarin beide manieren van verwerken van BRK Levering voorkomen bestaat uiteraard ook.

2.2.1.1. Ieder softwarepakket verwerkt zelfstandig BRK Levering

De BRK Levering kan door meerdere softwarepakketten van verschillende softwareleveranciers binnengemeentelijke worden verwerkt. Dit speelt bij veel gemeenten. In ieder geval constateren wij een duidelijke scheiding tussen gebruik in het belastingendomein (specifieke softwarepakketten voor de belastingprocessen en werkend met een zelfstandige levering) en overige softwarepakketten. Bij (de meeste) gemeenten die hun belastingtaken niet hebben uitbesteed aan een samenwerkingsverband zal dit scenario spelen. De volgende karakteristieken zijn in dit scenario aan de orde:

- Ieder pakket verwerkt de BRK stand en mutaties in zijn eigen database conform zijn eigen gegevensmodel en met het oog op de pakkeetspecifieke doeleinden.
- Bij de verwerking worden gebeurtenissen afgeleid en worden de kopie BRK gegevens in de database gesynchroniseerd

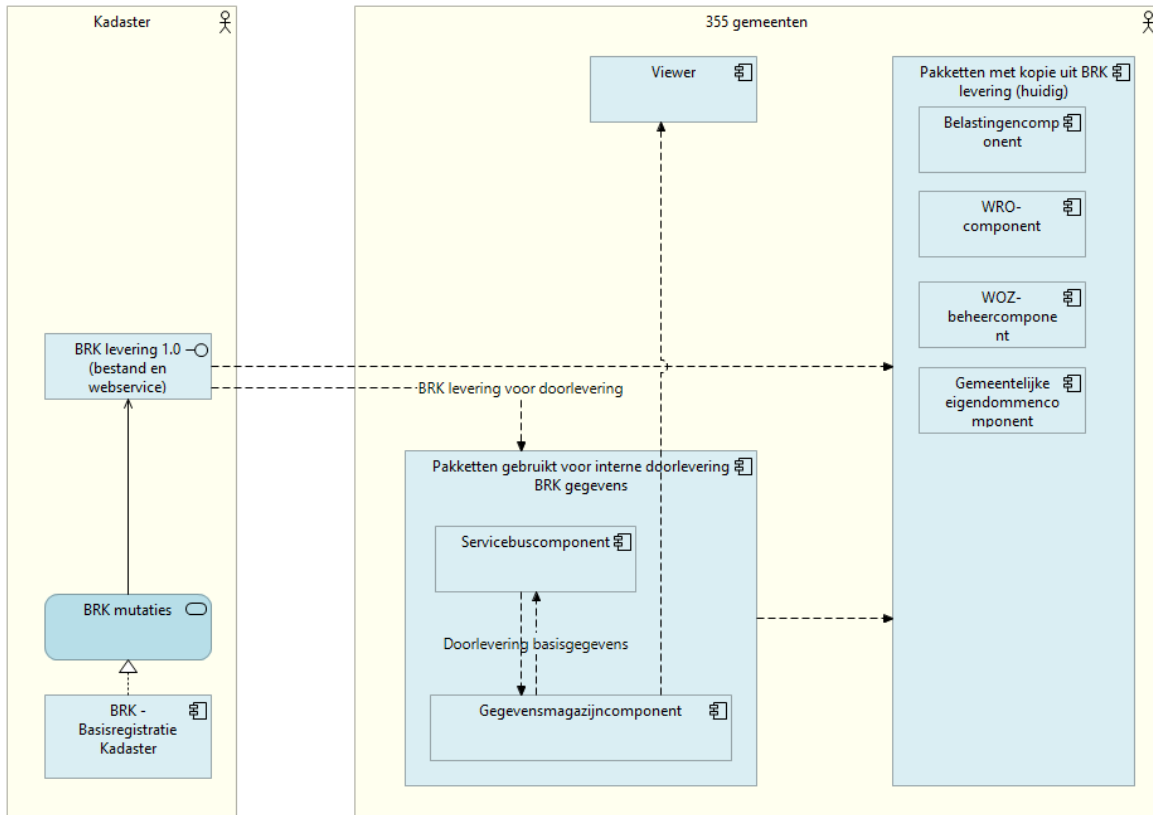
In een architectuurplaat kan dit scenario als volgt worden weergegeven:



De BRK Levering als dataset wordt veelal op een server gezet, zodat deze toegankelijk is c.q. verwerkt kan worden door de verschillende pakketten. Ook hebben gemeenten aangegeven te werken met meerdere (kopie-)leveringen voor de betreffende pakketten.

2.2.1.2. BRK Levering intern doorleveren

BRK Levering wordt in deze variant in een centrale component verwerkt en vandaar doorgeleverd aan de afnemende pakketten. In een architectuurplaat kan dit scenario als volgt worden weergegeven:



Voor de interne doorlevering worden diverse formaten en standaarden gebruikt, waaronder:

- AKR formaat
- StUF Kadastrale mutatieservices²⁰
- Doorlevering BRK levering formaat zelf
- Maatwerk

2.2.2. BRK Levering 2.0 en de verschillen met BRK Levering 1.0

Qua werkwijze is BRK levering 2.0 gelijk aan BRK levering 1.0. De manier van aansluiten kan dan ook op exact dezelfde wijze als nu met BRK levering 1.0 gebeurt. Aangezien het achterliggende informatiemodel is gewijzigd (schemawijziging), zullen alle softwarepakketten hierop aangepast

²⁰ Uit de interviews komt naar boven dat de door VNG Realisatie (voorganger KING) opgestelde standaard StUF kadastrale mutaties niet/ danwel naar verwachting slechts een enkele keer gebruikt wordt/ is.

moeten worden. Zoals in paragraaf 3.1.1.3 wordt beschreven, betreft het hier een majeure aanpassing. Gesproken leveranciers geven aan de softwarepakketten opnieuw te moeten opbouwen, danwel grootschalig te moeten verbouwen.

Naast de bovengenoemde schemawijziging, bevat BRK Levering 2.0 een aantal inhoudelijke (functionele) wijzigingen ten opzichte van BRK Levering 1.0²¹.

Uit de conceptnotitie Functionele en Technische wijzigingen BRK Levering 2.0 (versie 0.9, 15 oktober 2019) volgen de volgende functionele wijzigingen²²:

Algemeen

1. Geen mogelijkheid meer om een abonnement te hebben op basis van AKR burgerlijke gemeente
2. BRK Levering 2.0 wordt geleverd conform IMKAD 2.2
3. Identificaties (correctie van namespaces NL.IMKAD.* i.p.v. NL.KAD.*) conform Logius Stelselcatalogus en GeoNovum standaards voor een betere integratie met andere BRK producten
4. Extra leveren AKRKadastraleGemeenteCode
5. Nieuwe aard stukdelen

Mutaties

1. Aanpassing manier van leveren van herstelmutaties als gevolg van correcties in de BRK
2. Mogelijkheid tot verwerking van mutaties behorend bij een stuk in samenhang
3. Indicatie correctie bij een kadasterstuk om aan te geven dat het stuk is gebruikt om een fout in de BRK te herstellen (aard stukdeel altijd: "Herstel BRK")
4. Tijdstip van ondertekening van een ter inschrijving aangeboden stuk
5. Indicatie tekening ingeschreven bij een ter inschrijving aangeboden stuk

Rechten

1. In onderzoek bij een zakelijk recht

²¹ Zie voor een overzicht: <https://zakelijk.kadaster.nl/schemas>

²² Voor de technische wijzigingen wordt naar blz 14 e.v. van de notitie verwezen.

2. Einddatum zakelijk recht
3. Verbeterde identificatie van een appartementsrechtssplitsing (eigen identificatie in plaats van de identificatie van de Vereniging van eigenaren)
4. Vereenvoudigde relatie naar betrokken hoofdsplitsing (bij een appartementsrecht)
5. Verbeterde identificatie van een gezamenlijk aandeel als zelfstandig objecttype (met identificatie)
6. Verbeterde registratie van gorzen en aanwassen waardoor de natuurlijke personen de gerechtigde zijn in plaats van de (fictieve) ambachtsheerlijkheid
7. Verbeterde registratie van spiegelsplitsing bij afkoop van erfpacht (onderscheid tussen hoofd- en ondersplitsing van de spiegelsplitsing)
8. Verbeterde registratie van gedeeltelijke beperking van een zakelijk recht (relatie isBeperktTot)
9. Mandeligheid als zelfstandig objecttype
10. Vereenvoudigde relatie naar betrokken mandelig perceel (bij een aandeel in mandeligheid)
11. Gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen (start gedurende overgangperiode 2020)
12. Publiekrechtelijke beperkingen als zelfstandig objecttype in plaats van aantekening
13. Erfpachtcanon als zelfstandig objecttype in plaats van aantekening
14. Herverkavelingsgebied en verkavelobject als zelfstandig objecttype in plaats van aantekening
15. Toelichting bewaarder bij onroerende zaak, zakelijk recht en stuk voor een aanvullende toelichting op een geregistreerd feit
16. Meerdere isGebaseerdOp verwijzingen

Adressen

1. Kwaliteit van de adreskoppeling (BRK-BAG)

Personen

1. Adellijke titels bij persoon (BRP)
2. Indicatie geheim adres bij persoon (BRP)
3. Indicatie afgeschermd persoon (BRK)
4. Indicatie niet toonbaar diakriet bij persoon
5. KvK-nummer, BSN, RSIN volgens vastgesteld patroon

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe vanuit het perspectief van gemeenten en belastingsamenwerkingsverbanden naar deze overgang wordt gekeken.

2.2.3. Hoe kijken gemeenten en belastingsamenwerkingsverbanden naar de overgang van BRK Levering 1.0 naar BRK Levering 2.0?

2.2.3.1. Gemeenten

Om een beeld te krijgen van het huidige gebruik van kadastrale informatie zijn er gesprekken gevoerd met gemeenten, zowel individueel als tijdens de sessies van het Geo-beraad in oktober-november 2019. Daarnaast is er een online enquête afgenomen (zie bijlage B voor de resultaten). Hieruit komt het volgende beeld ten aanzien van huidig gebruik van BRK Levering 1.0 naar voren:

Uit de enquête blijkt dat één op de drie gemeenten problemen ervaart met de huidige BRK Levering en/ of de verwerking daarvan. Voornaamste problemen die genoemd worden zijn actualiteit, kwaliteit van (gekoppelde) informatie en verschillende standpunten ten aanzien van de comfort informatie. In de gesprekken hebben we dit verder uitgediept, als volgt.

Actualiteit

Vanwege de grondslag die het Kadaster bij wet moet gebruiken, is er in het gebruik van kadastrale gegevens uit BRK Levering voor afnemers een issue met de actualiteit van een aantal attributen, bijvoorbeeld van persoonsgegevens²³. Daarnaast kan er vertraging ontstaan bij het verwerken van de leveringen die het Kadaster dagelijks klaarzet, die door leveranciers moeten worden verwerkt in de software. Deze verwerking gebeurt in de software van gemeenten niet altijd op een dagdagelijkse wijze, maar batchgewijs.

Kwaliteit

Buiten de problemen die zich met name in de beginperiode na invoering van KOERS voordeden, hebben gemeenten geen functionele wensen ten aanzien van BRK Levering. Gemeenten hebben vanuit gebruik wel inhoudelijk kwaliteitsissues op de BRK als registratie, zoals de koppeling BRK-BAG, BRK-HR, het verschil tussen administratieve en geometrische oppervlakte en de kwaliteit van de kadastrale kaart. Gemeenten lopen bij de uitvoering van hun (wettelijke) taken tegen problemen

²³ Deze actualiteit hangt samen met het product BRK Levering. Er is een levertijd van 15 werkdagen, dus sommige (comfort) gegevens uit koppelingen zijn mogelijk al verouderd bij levering.

aan, waarbij de actualiteit en betrouwbaarheid van gegevens essentieel is (zoals bijvoorbeeld bij ondernemingszaken of het WOZ-proces). Gebruikers geven aan dat zij graag hadden gezien dat deze issues meegenomen worden in het 'project' BRK Levering 2.0, zodat zij -nu leveranciers toch hun applicaties grootschalig moeten aanpassen- op dit punt meerwaarde van het project hadden ervaren²⁴.

Comfort informatie

Wat betreft comfort informatie spelen er twee issues. Ten eerste is het Kadaster niet de bron van mutaties uit andere registraties. Om die reden wordt deze informatie door het Kadaster niet geactualiseerd (in lijn met hun taakopvatting), waardoor die gegevens die afnemers hebben opgeslagen per definitie direct verouderd kunnen zijn. In een aantal gevallen kan deze informatie van belang zijn, wat afnemers noodzaakt zelf oplossingen te bedenken voor het actueel houden van gegevens uit andere registraties.

Voor een aantal afnemers is daarnaast de comfortinformatie teveel, voor andere partijen is het nog altijd te weinig. Een aantal afnemers die informatiekundig zelf al een slag verder is, doet de suggestie om te gaan volstaan met sleutels zoals BSN, KvK nummer en BAG ID, zodat er altijd over de meest actuele gegevens kan worden beschikt. Dit is vanuit de behoefte aan historie echter ook niet altijd wenselijk. Het is daarom van belang om per proces te bepalen welke informatiebehoefte er is, en daar het best passende product bij te kiezen.

Wensen

Gebruikers geven daarnaast aan dat zij graag hadden gezien dat de volgende wensen meegenomen worden in het 'project' BRK Levering 2.0, zodat zij -nu leveranciers toch hun applicaties grootschalig moeten aanpassen- op dit punt meerwaarde van het project hadden ervaren.

- Opnemen 3D Kadaster: maak de basisregistratie en bijbehorende verstrekkingen/bevragingen geschikt om in de toekomst als 3D weergave te kunnen tonen
- "Startdatum" perceel: dit element wordt gemist in het IMKAD-informatiemodel. Het moment van de "creatie" van een perceel is alleen via historie te achterhalen, het zou veel werk besparen wanneer dit als een attribuut kan worden opgevraagd of meegeleverd.

²⁴ Het Kadaster geeft in reactie hierop aan dat deze issues eerst aan de bron moeten worden opgelost voordat BRK Levering deze kan uitleveren. In dat licht wordt opgemerkt dat het Kadaster ook beheerder van deze bron is (zij het een ander organisatie-onderdeel).

2.2.3.2. Belastingssamenwerkingsverbanden

Belastingssamenwerkingsverbanden zien meerwaarde in BRK Levering 2.0 om een aantal - hieronder toe te lichten- redenen. Daarbij is het uitgangspunt en de expliciete verwachting dat de nieuw te leveren gegevens actueler, betrouwbaarder en vollediger zijn dan nu het geval. Dit draagt bij aan een juiste verwerking van de BRK gegevens in de belastingadministratie en naar verwachting daarmee minder bezwaarzaken.

Het is ook voor het belastingdomein lastig om per wijziging exact te duiden wat de meerwaarde is. Het zit vooral in de combinatie van de wijzigingen die voor meerwaarde zorgen. Daarbij geven zij de volgende te verwachten verbeteringen aan:

- Betere relatie te leggen tussen de BRK Levering gegevens en de rest van de basisregistraties (bijvoorbeeld koppelingen met de BAG etc.).
- Bevordering van een betere WOZ-verwerking door het gebruikmaken van duidelijkere en betere gegevens vanuit de Kadaster, onder andere door betere relaties tussen het kadastrale perceel en het WOZ-object
- Alles wat extra wordt geleverd in BRK Levering 2.0 draagt bij aan een beter geautomatiseerd proces waardoor uitval die nu nog handmatig wordt verwerkt, naar verwachting beperkter zal zijn.
- Bij bezwaar en beroep tegen de aanslag/beschikking verwacht men met behulp van BRK Levering 2.0 beter uit de administratieve gegevens te halen hoe de BRK gegevens tot stand zijn gekomen (m.b.v. coderingen, historie en onderliggende stukken).

Belastingssamenwerkingsverbanden zien daarnaast meerwaarde in BRK Levering 2.0 om een aantal inhoudelijke redenen die voor gemeentelijke processen (niet belastingen) minder relevant zijn gebleken²⁵:

- Belastingssamenwerkingen hebben bulk-processen waar gemeenten deze niet of minder hebben.
- Mandeligheid: voor de aanslag ongebouwd is dit gegeven wel van belang;

²⁵ Deze bevindingen zouden vergelijkbaar van toepassing kunnen zijn op de afdeling belastingen van gemeenten. Dit is tijdens de gesprekken met gemeenten niet als zodanig geformuleerd

- Relatie tussen appartement en het moederperceel: relatie en weergave is in de voorgenomen levering wel mogelijk, waar dat nu door workarounds van leveranciers moet worden gerealiseerd.

2.3. Andere relevante aandachtspunten en ontwikkelingen

2.3.1. RSGB

Het 'Referentiemodel Stelsel van Gemeentelijke Basisgegevens (RSGB)' specificeert het informatie- of gegevensmodel van de basis- en kerngegevens. Het wordt ook het Informatiemodel Basis- en Kerngegevens (RSGB) genoemd.

Het referentiemodel is een vertaling en een uitbreiding van het landelijk stelsel van basisregistraties met het oog op de gemeentelijke informatiebehoefte. Het RSGB specificeert de samenhang tussen de objecten en gegevens uit die basisregistraties en behoefte aan specifieke gemeentelijke kerngegevens. *Het RSGB is dan ook meer dan de optelsom van de landelijke basisregistraties.* Op onderdelen verschilt het dan ook van het landelijk stelsel. Wel zijn de landelijke basisregistraties bijna volledig opgenomen in het referentiemodel.

Het RSGB bevat alleen de gegevens uit de BRK die binnen een gemeente meervoudig gebruikt worden. Of anders gezegd, het RSGB beschrijft de gegevens die tussen gemeentelijke systemen uitgewisseld worden (met van het RSGB afgeleide StUF berichten).

RSGB versies

Het RSGB 2.0 bevat onder andere de gemeentelijke gegevensmodellering van de BRK gegevens. Deze modellering is gebaseerd op de Catalogus BasisRegistratie Kadaster (BRK; Kadaster, 3-2009 versie. 1.0.4). StUF-BG versie 3.10 is afgeleid van RSGB 2.0 en is de actuele versie van StUF-BG. Op basis van StUF-BG 3.10 is een specifiek koppelvlak ontwikkeld om BRK Levering om te kunnen zetten naar StUF-BG-mutatieberichten: StUF Kadastrale mutatieservices²⁶.

Tevens is er een RSGB 3.0 gemaakt die niet in gebruik is genomen c.q. waarvan de ontwikkelingen zijn stilgelegd. De BRK modellering in deze versie is gebaseerd op Modeldocumentatie Informatiemodel Kadaster 2.1 FINAL, IMKAD 2.1.0, release 20120516.

Geconstateerd wordt dat BRK Levering 2.0 gebaseerd is op het nieuwe IMKAD 2.2 informatiemodel. RSGB en daarmee samenhangende standaarden sluiten daarop niet aan. Omdat

²⁶ Zoals eerder aangegeven wordt deze standaard niet danwel nagenoeg niet gebruikt in de praktijk.

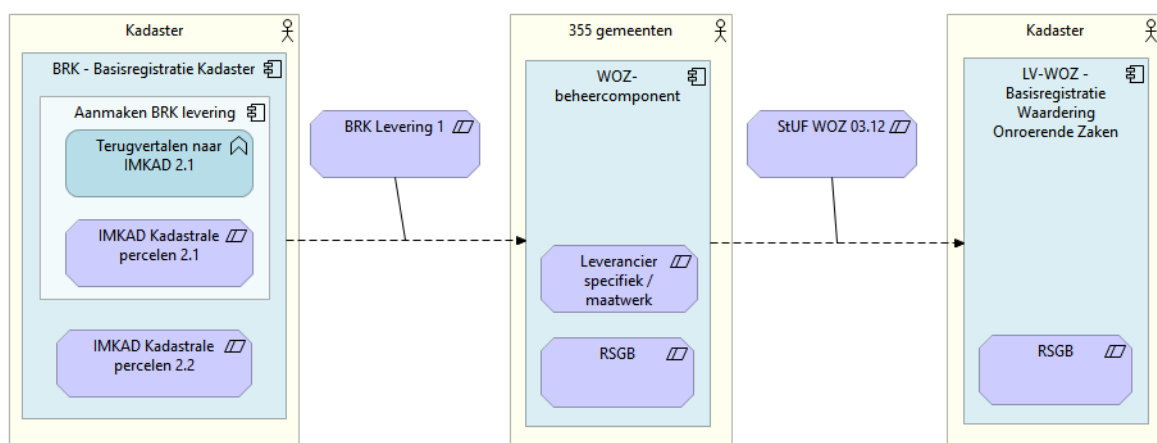
veel systemen nog gebaseerd zijn op RSGB betekent de overgang naar BRK Levering 2.0 en het achtergelegen IMKAD 2.2 meer dan alleen een nieuw productmodel.

2.3.2. Samenhang met WOZ-domein

Belangrijk aandachtspunt voor het WOZ-domein is dat BRK Levering 2.0 ook gepaard gaat met een wijziging van het informatiemodel naar versie IMKAD 2.3. Daarmee is, sinds de eerste wijziging in 2013, sprake van een tweede belangrijke wijziging ten opzichte van het informatiemodel dat de basis vormde voor de MO-leveringen in het verleden. Ondanks de inmiddels verstreken tijd is het informatiemodel van de MO het informatiemodel dat nog steeds centraal staat binnen het informatiemodel voor de WOZ en StUF woz 03.12 en 03.13.

Het converteren van gegevens volgens het model van IMKAD 2.3 naar het informatiemodel van de WOZ, zal daarmee naar verwachting voor complicaties zorgen.

Een aanpassing van het informatiemodel voor de WOZ naar een model op basis van IMKAD 2.2 lijkt daarmee een noodzakelijk onderdeel c.q. gevolg van de invoering van BRK Levering 2.0.²⁷



²⁷ Bron: Notitie Impact BRK Levering 2.0 Waarderingskamer, 3 oktober 2019

Gemeenten zijn bronhouder voor de LV WOZ. Voor de bijhouding van de LV WOZ worden ook verrijkte kadastrale gegevens door gemeenten doorgeleverd (belastingplichtig eigenaar en perceel). Gemeenten moeten volgens de wet WOZ ook mutaties op kadastrale gegevens leveren.

Mogelijke wijzigingen zijn onder andere:

- Een transactie met een overdracht van zakelijke rechten;
- Het samenvoegen/splitsen van kadastrale onroerende zaken (inclusief het vormen van kadastrale appartementsrechten);
- Het wijzigen van de gegevens van een kadastraal onroerende zaak.

2.3.3. Informatiekundige visie Common Ground

Hoe past BRK Levering 2.0 binnen de lange termijnvisie van gemeenten op de gemeentelijke informatiekundige visie Common Ground? De Common Ground is de visie en de aanpak die zich richt op de vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening. De informatiearchitectuur van de Common Ground is uitgewerkt in het Gemeentelijk Gegevenslandschap.

Aanleiding voor het gemeentelijk gegevenslandschap

Het huidige landschap van gemeenten biedt onvoldoende mogelijkheden om de ambities van gemeenten op het vlak van moderne efficiënte dienstverlening aan burgers en bedrijven en efficiency van de interne organisatie mee te realiseren. Gemeentelijke processen zijn beperkt gestandaardiseerd, niet afzonderlijk en autonoom aan te spreken of uit te voeren, niet herbruikbaar aan te spreken door verschillende actoren en gegevens worden niet eenduidig en onweerlegbaar vastgelegd. De informatiesystemen waarmee gemeenten hun werk doen zijn in hoge mate verkokerd en de gegevens uit deze systemen zijn niet in een gestandaardiseerde vorm vrij beschikbaar voor gemeenten. De huidige inrichting vraagt veel inspanning van gemeenten om te voldoen aan de eisen die er vanuit onder andere de privacywetgeving, archiefwetgeving en de (concept) Wet Open Overheid (WOO) worden gesteld.



GEMMA GEGEVENS LANDSCHAP
INFORMATIEARCHITECTUUR PRINCIPES

	<p>COMPONENT GEBASEERD Componenten in plaats van silo-systemen Losse koppeling en standaard interfaces Scheiden van brongegevens en processen</p>
	<p>OPEN Standaarden en gegevens zijn 'open tenzij' Transparent in processen en gegevensgebruik</p>
	<p>VERTROUWD Beveiliging en privacy 'by design' en 'by default' Gegevensgebruik op basis van doelbinding Audit logregister als bron voor verantwoording</p>
	<p>EENMALIGE VASTLEGGING Gebruik van brongegevens in plaats van kopieën Standaardisatie van bronregistraties en API's Informatiearme notificaties in plaats van datadistributie</p>
	<p>REGIE OP GEGEVENS Gegevensgebruik wordt (mede)bepaald door burgers Gegevensverstrekking is proportioneel en subsidiair Burgers faciliteren in uitoefenen van AVG-rechten</p>
	<p>STANDAARD Maximaal standaardiseren voor herbruikbaarheid Standaardisatie van gegevens, integratie, API's en processen Standaarden veelgebruikt en laagdrempelig</p>

GEMMAONLINE.NL/INDEX.PHP/GEGEVENS LANDSCHAP

Visie gemeentelijk gegevenslandschap

Een wijziging van de inrichting van het gegevenslandschap van gemeenten is vereist om te kunnen voldoen aan de eisen die ten aanzien van efficiency en effectiviteit aan gemeenten worden gesteld. Kern van de nieuwe inrichting is de scheiding van proceslogica en procesgegevens. Door processen te scheiden van de gegevens kunnen de gegevens bij de bron worden beheerd én geraadpleegd. Gemeenten kunnen dan stoppen met het kopiëren van gegevens

Gemeenten nemen regie op de gemeentelijke gegevens door deze qua modellering en ontsluiting te standaardiseren. Daar waar internationale of landelijke standaarden bestaan, sluiten gemeenten hier op aan.

BRK Levering 2.0 en de informatiearchitectuur principes

De informatiearchitectuur principes van het gemeentelijk gegevenslandschap zijn de richtinggevende fundamentele keuzen voor hoe er met gegevens en applicaties moet worden omgegaan. In deze paragraaf is gekeken hoe met BRK Levering 2.0 invulling geeft aan de zes principes. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor BRK Levering 1.0 exact hetzelfde geldt. Gezien vanuit de informatiearchitectuur is het immers dezelfde oplossing. In onderstaande tabel zijn deze principes uitgewerkt.

Tabel: BRK Levering 2.0 en informatiearchitectuur principes

Principe	Invulling met de BRK Levering 2.0
Component gebaseerd We werken met componenten	BRK Levering bepaalt niet hoe de gemeentelijke systemen voor de verwerking moeten worden ingericht. Een gemeente zou dit in theorie component-gebaseerd kunnen oplossen. De huidige praktijk voor de verwerking van BRK Levering is echter niet component gebaseerd. Gemeenten zijn hier grotendeels afhankelijk van de oplossingen die door leveranciers geboden worden. Uit de interviews komt helder naar boven dat de oplossingen voor BRK Levering 2.0 ook niet component gebaseerd zullen zijn.
Open We zijn transparant waar mogelijk	BRK Levering is volledig transparant voor wat betreft welke gegevens geleverd worden en hoe deze geformatteerd zijn. Een afnemend proces moet zelf bepalen welke gegevens wel en niet gebruikt worden. Het is niet mogelijk alleen de gegevens op te vragen die je voor je proces nodig hebt. Door het gebruik van kopieën is niet altijd duidelijk welke gegevens waarvoor gebruikt worden.
Vertrouwd We zorgen dat informatiebeveiliging en privacy op orde zijn	BRK Levering is een generiek formaat dat kan worden gebruikt voor meerdere taken en processen. Het is de verantwoordelijkheid van de afnemer-applicaties om de BRK gegevens te gebruiken in overstemming met het doel waarvoor deze verzameld zijn en om vertrouwd met de BRK-gegevens om te gaan

<p>Enmalige vastlegging We leggen gegevens eenmalig vast en vragen op bij de bron</p>	<p>BRK Levering is opgezet voor het bijhouden van een of meerdere lokale kopieën van BRK gegevens al dan niet in gegevensmagazijnen. De processen verwerken de gegevens vanuit de kopieën.</p> <p>Dit staat haaks op het principe van eenmalig vastleggen en opvragen bij de bron.</p>
<p>Regie op gegevens We faciliteren regie op gegevens</p>	<p>BRK Levering is generiek en kent geen proportionele en subsidiaire verstrekkingen.</p> <p>Het is de verantwoordelijkheid van de applicaties om alleen de benodigde gegevens te verwerken.</p>
<p>Standaard We standaardiseren maximaal</p>	<p>De BRK Levering is gebaseerd op het standaard IMKAD informatiemodel.</p> <p>Voor de interne doorlevering en verwerking worden veelal leverancier specifieke oplossingen gebruikt of wordt terugvertaald naar de voorgangers van de IMKAD standaarden. Voor de BRK gegevens wordt zelden gebruik gemaakt van de gemeentelijke standaarden RSGB en StUF.</p>

De conclusie is dat de opzet van BRK Levering 2.0 niet aansluit bij leidende principes van het gegevenslandschap (bevragen van gegevens bij de bron en ontvlechting van functionaliteit en data). Opgemerkt wordt dat dit (zoals hierboven al benoemd) niet specifiek geldt voor BRK Levering 2.0, maar meer in algemene zin voor het product BRK Levering.

BRK Levering 2.0 komt in een periode waarin gemeenten fundamenteel kijken naar hun gegevenslandschap.

De aard van het product BRK Levering (BRK Levering 2.0) is een richting die daar zowel inhoudelijk als qua timing / gewenste investering niet goed (meer) op aansluit.

2.3.4. Haal Centraal en BRK- API's

Haal Centraal

Gemeenten gebruiken voor veel primaire processen basisgegevens uit de basisregistraties, waaronder personen, adressen en gebouwen, Handelsregister en het Kadaster. Hiervoor hebben zij vaak een gegevensmagazijn ingericht en slaan zij gegevens op in hun processystemen. Vanuit de visie voor Common Ground zouden deze kopieën moeten worden uitgefaseerd en deze gegevens rechtstreeks afgenomen moeten worden bij de landelijke registraties.

Het landelijke programma 'Haal Centraal' werkt hier naartoe. De Kamer van Koophandel, RvIG en het Kadaster bieden de gegevens straks aan met (Haal Centraal) API's (Application Programming

Interface). Het programma is er op gericht dat gemeenten efficiënter en effectiever gebruik kunnen maken van basisgegevens in hun primaire processen door het rechtstreeks bevragen via API's van de bron. Denk hierbij aan de processen zoals subsidieverstrekking, verhuizing, bezwaar en vergunningen.

Door het kunnen bevragen van de bron hebben gemeenten op termijn geen dure koppeltrajecten meer, kunnen gegevensmagazijnen worden uitgefaseerd en wordt benodigde functionaliteit gerealiseerd bij de landelijke registraties. Aangezien gemeenten dit niet meer 355 keer zelf hoeven te doen kunnen zij in de toekomst sneller wijzigingen (laten) doorvoeren en zich richten op de functionele behoefte van binnengemeentelijke afnemers ('vraagarticulatie'). Landelijke registraties voeren sneller wijzigingen door dan afzonderlijke gemeenten. Bovendien beoogt het programma hiermee compliancy op de gemeentelijke softwaremarkt door voor veel functionaliteiten één landelijke API aan te bieden.

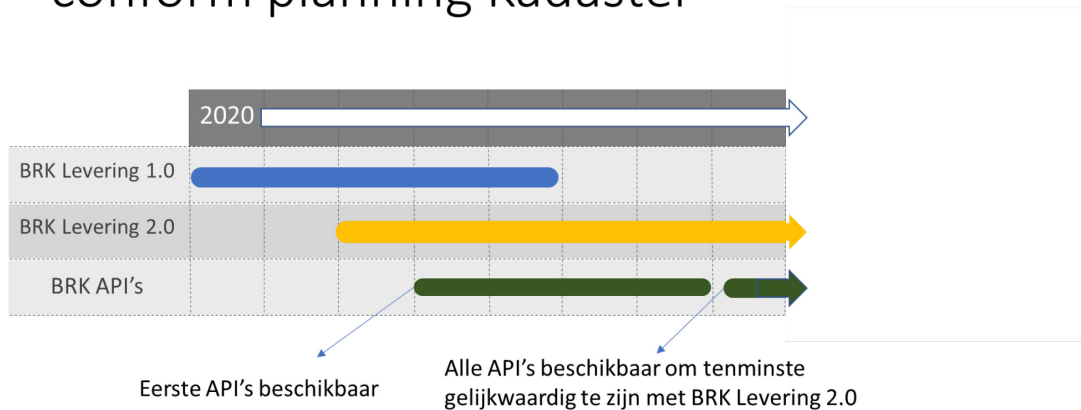
BRK-API's

Al enige tijd wordt door het Kadaster zelf ook geïnvesteerd in de ontwikkeling van BRK-API's.²⁸ Momenteel is alleen een API-bevraging mogelijk op de digitale Kadastrale Kaart. Het Kadaster geeft aan de toekomst van informatievertrekking van BRK – informatie voornamelijk te zien in een API- gestuurde gegevensuitwisseling en werkt hierin samen met het programma 'Haal Centraal'.

In de onderstaande tijdsbalk is (zonder expliciete datumaanduiding) de naast elkaar geplotte ontwikkeling (vanuit het perspectief van het Kadaster) weergegeven.

²⁸ Zie <https://brk.basisregistraties.overheid.nl/restful-api>

Ontwikkel pad BRK Levering conform planning Kadaster



In het eerste kwartaal van 2020 zal de eerste versie van de BRK Bevragen API in productie gaan bij het Kadaster²⁹..

Omdat er een nauwe samenhang en afhankelijkheid bestaat tussen de uitfasering van BRK Levering 1.0, het traject van BRK Levering 2.0 en de BRK-API ontwikkeling, wordt in hoofdstuk 3 (Impact) en hoofdstuk 4 (Alternatieve/ aanvullende scenario's) uitgebreid teruggekomen op het met API's ontsluiten van de BRK (Haal Centraal).

In het kader van deze impactanalyse gesproken leveranciers (de productowners/ verantwoordelijken van het BRK-pakket bij afnemers van BRK Levering) geven aan niet/ slechts zeer marginaal op de hoogte te zijn van 'Haal Centraal' / de ontwikkeling van BRK-API's.

2.3.5. Overige ontwikkelingen en context

Qua veranderingen in de informatievoorziening hebben gemeenten een druk tijdsfad. Op 1 januari 2021 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Deze wet die feitelijk een stelselwijziging behelst vergt de nodige inzet op het gebied van het deels (op)nieuw inrichten van

²⁹ Bron: sheets presentatie Haal Centraal, s.v.z. 9 oktober 2019

de informatievoorziening³⁰. Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat er veel op hen afkomt³¹ en er veel dossiers actueel zijn, zoals ook het traject van de vernieuwing van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb; project Beter Kenbaar). De essentie van Beter Kenbaar is dat alle beperkingenbesluiten binnen de huidige Wkpb in de Basisregistratie Kadaster (BRK) worden geregistreerd. Hiervoor is een transitie noodzakelijk van alle besluiten die nu nog in de afzonderlijke gemeentelijke beheersystemen zijn geregistreerd³².

2.4. Tussenconclusies

Voordat we in het volgende hoofdstuk nader ingaan op de gevolgen (impact) van BRK Levering 2.0 voor gemeenten, trekken we op basis van hetgeen we in dit hoofdstuk vanuit een meer descriptief (constaterend) oogpunt hebben beschreven de volgende tussenconclusies:

- BRK Levering 2.0 is in eerste instantie geïnitieerd vanuit het Kadaster, met het primaire oogmerk om BRK Levering 1.0 uit te faseren.
- BRK Levering 2.0 levert -in de ogen van gemeenten- zeer beperkte functionele productverbeteringen op, maar leidt wel tot een compleet andere gegevensstructuur / product.
- Vanuit gemeenten spelen er kwaliteitsissues omtrent BRK Levering 1.0; gemeenten hadden graag gezien dat het Kadaster deze zaken tezamen met BRK Levering 2.0 had opgepakt, omdat zij hiervan hinder ondervinden en software nu aangepast moet worden;
- Vanuit de gemeentelijke vraagarticulatie is er geen, danwel een zeer beperkte behoefte gebleken aan BRK Levering 2.0 (paragraaf 2.2.3.1)
- Vanuit belastingsamenwerkingsverbanden (bulkprocessen) is er meer c.q. een andere behoefte gebleken. Zij verwachten dat BRK Levering 2.0 leidt tot minder kwaliteitsverlies, minder bezwaarschriften en daarmee een besparing in het proces van bezwaar en beroep voor belastingsamenwerkingsverbanden (paragraaf 2.2.3.2)
- BRK Levering 2.0 is niet in lijn met de informatiekundige visie Common Ground
- Het Kadaster geeft aan dat er 'op dit moment geen aanleidingen zijn om te veronderstellen dat er ooit een BRK Levering 3.0' komt. De toekomst wordt gezien in een API-georiënteerde omgeving (zoals ingezet met het traject Haal Centraal/ BRK-API's).

30 Zie o.a. https://www.gemmaonline.nl/index.php/Thema_Omgevingswet

31 Bijvoorbeeld ook ontwikkelingen omtrent de voorgenomen wet Digitale Overheid en het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo)

32 Bron: <https://zakelijk.kadaster.nl/vernieuwing-wkpb>

- In het kader van deze impactanalyse gesproken leveranciers (de productowners/ verantwoordelijken van het BRK-pakket) geven aan niet/ slechts zeer marginaal op de hoogte te zijn van 'Haal Centraal' / de ontwikkeling van BRK-API's (paragraaf 2.3.4)
- Invoering van BRK levering 2.0 heeft voor gemeenten een lagere prioritering dan andere ontwikkelingen (invoering omgevingswet, transitie Wkpb) en verbetering van de kwaliteit van de BRK.
- Ofschoon RSGB en StUF-BG kadastrale gegevens bevatten, wordt van StUF-BG, voor wat betreft kadastrale gegevens, amper gebruik gemaakt in gemeentelijke software. De aanpassing van het RSGB op de structuur van BRK Levering is stilgelegd.

Deze tussenconclusies nemen we in hoofdstuk 3 mee, bij het bepalen van de impact van BRK Levering 2.0 op gemeenten

3. Impact BRK Levering 2.0

Dit hoofdstuk beschrijft de impact van BRK Levering op de bedrijfsvoering van gemeenten. In dit hoofdstuk wordt, in navolging van de in paragraaf 1.4 genoemde opbouw van het rapport, op twee abstractieniveaus naar de impact van BRK Levering 2.0 gekeken:

- Vanuit een operationeel en meer concreet oogpunt: wat verandert er concreet door BRK Levering 2.0 (IST en SOLL) en wat zijn de gevolgen hiervan voor gemeenten?
- Vanuit een strategisch en meer collectief oogpunt: hoe verhoudt BRK Levering 2.0 zich tot andere ontwikkelingen en wat is de impact vanuit een collectief gemeentelijk oogpunt?

In dit hoofdstuk wordt voortgebouwd op de in hoofdstuk 2 beschreven context en de in paragraaf 2.4 genoemde tussenconclusies. Voor dit hoofdstuk wordt op basis van SCOPAFIJTH³³ elementen vastgesteld wat de impact van de migratie naar BRK Levering 2.0 zal zijn. Daarbij is de vraag “wat verandert er (structureel) voor gemeenten nadat BRK Levering 2.0 is geïmplementeerd?” leidend.

3.1.1. Impact op operationeel niveau, gezien vanuit een individuele gemeente

De impact van de invoering van BRK Levering 2.0 op de bedrijfsvoering van een gemeente raakt voornamelijk de componenten Personeel en Techniek. Tevens worden de werkprocessen op meerdere afdelingen beïnvloed, wat in deze analyse onder de noemer Administratieve organisatie is uitgewerkt.

3.1.1.1. Processen (administratieve organisatie)

De gemeentelijke werkwijze lijkt slechts beperkt te worden beïnvloed door de nieuwe wijze van Kadastrale levering. Het merendeel van de voorgenomen functionele wijzigingen in BRK Levering 2.0 betreft een aanpassing op basis van reeds bekende businessbehoefte. Diverse leveranciers hebben de afgelopen jaren dergelijke functionaliteit in hun software gebouwd en/of met behulp van intelligentie en algoritmen voor een aantal situaties work-arounds gecreëerd om tot eenzelfde

³³ SCOPAFIJTH = security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, inkoop, juridisch, techniek en huisvesting

resultaat te komen als nu met de nieuwe levering beoogt³⁴. Met als gevolg dat de werkprocessen op eenzelfde wijze zullen blijven functioneren.

Het nieuwe product van het Kadaster kan leveranciers aanleiding geven om nieuwe functionaliteiten te ontwikkelen op basis van de geboden mogelijkheden in het informatiemodel of de levering. Daar is op dit moment (nog) geen aanleiding voor; leveranciers en gemeenten hebben geen aanleiding gevonden om nieuwe mogelijkheden te (laten) ontwikkelen. Indien dat in de toekomst wel gebeurt, heeft dat invloed op de werkprocessen. Nieuwe functionaliteiten raken de bestaande werkwijze en in dat geval zal er wel sprake zijn van impact. Vooralsnog is daar geen aanleiding voor gevonden. Dit laat onverlet dat de technische aanpassingen in de software kosten met zich brengt.

Op één specifiek punt is wel sprake van impact: het raadplegen van historische informatie. Voor die processen waarbij historische informatie van belang is, zal er voor de raadpleging (na de invoering van IMKAD 2.2) een andere bron moeten worden bevraagd dan het bestand waar de levering in verwerkt wordt. Meer hierover in paragraaf 3.1.1.3.

De impact op processen wordt beoordeeld als beperkt, behoudens het gebruik van nieuwe functionaliteiten en de moeite die gedaan moet worden om historische gegevens te raadplegen. De kosten die gemaakt moeten worden voor procesaanpassingen als gevolg van het invoeren van BRK Levering 2.0, zullen daarmee eveneens beperkt kunnen blijven, mits de functionaliteiten die nodig zijn voor het uitvoeren van de diverse activiteiten gelijk blijven.

3.1.1.2. Personeel

In lijn met de constatering dat de werkprocessen op eenzelfde wijze zullen blijven functioneren als nu al het geval is, wordt er beperkte impact voor de medewerkers verwacht. Het merendeel van de gemeentelijke eindgebruikers zal in de dagelijkse uitvoering weinig tot geen verschil ervaren, indien dezelfde functionaliteiten geboden kunnen blijven. Nieuwe functionaliteit heeft uiteraard wel impact, maar wordt vooralsnog niet voorzien. Het raadplegen van een alternatieve historische database zal wel van grotere invloed op de medewerkers zijn, indien zij in twee systemen informatie moeten opzoeken.

³⁴ Voor 2 van de punten uit de lijst (VVE's en mandeligheden) hebben zij oplossingen gebouwd. Van de andere, bijvoorbeeld ondersplitsingen, verdere verbeteringen van mandeligheden en erfpacht geeft het Kadaster aan dat een workaround niet mogelijk is.

Voor applicatiemedewerkers zijn er mogelijk baten te vinden in de vorm van minder uitval en betere kwaliteit. Doordat de levering op een andere wijze dan voorheen wordt samengesteld³⁵, is de verwachting dat dit tot minder fouten en daarmee uitval zal leiden. Daarnaast is een aantal aanpassingen op de inhoud doorgevoerd (bijvoorbeeld de relatie tussen het perceel en de afzonderlijke appartementsrechten), waarmee verwacht mag worden dat de kwaliteit van de data in de applicatie verbetert.

Implementatie

De te verwachten impact wordt vooral gevonden in de benodigde opleiding die nodig is om met de nieuwe of aangepaste applicatie te kunnen werken. Leveranciers gaan uit van nieuwbouw, of grootschalige herbouw (zie paragraaf 3.1.1.3), waarbij naar verwachting een training van een dagdeel noodzakelijk is om met de nieuwe schermen overweg te kunnen.

Ook wordt er een beroep gedaan op de gemeentelijke experts en deskundigen bij de implementatie en bij het testen van software met (proef)bestanden. Uit gesprekken met gemeenten volgt dat de werkdruk bij deze experts groot is en hun beschikbaarheid schaars is. Ook is het testen complex en heeft het herstellen van onjuiste verwerking impact op de werkdruk van experts³⁶.

3.1.1.3. Techniek

Op het gebied van techniek is er aanzienlijk meer impact te vinden. Door de voorgenomen schemawijziging van het informatiemodel en de daarop gebaseerde BRK Levering moet de informatie-uitwisseling worden herzien. Dit komt ook doordat leveranciers bij de introductie van BRK Levering 1.0 er veelal voor gekozen hebben deze terug te vertalen naar de oude AKR formaten. BRK Levering 2.0 komt in een zodanig andere structuur, dat alle leveranciers hun softwarepakketten daarop moeten (her)inrichten. Het merendeel van de gesproken leveranciers geeft aan hierbij voor nieuwbouw te (moeten) kiezen. Afhankelijk van de gekozen applicatiestructuur heeft dit effect op één of meerdere componenten.

Aangezien kadastrale gegevens op meerdere plekken in de gemeente worden gebruikt (belasting, erfpacht, VTH en vastgoed), zullen naar verwachting niet alleen de primaire pakketten (zoals een gegevensmagazijn) aangepast of herbouwd moeten worden, maar ook afnemende systemen waar

³⁵ Het Kadaster geeft aan dat BRK Levering 2.0 beter aansluit op de vernieuwde BRK en het Kadaster daarom niet meer terug hoeft te vertalen.

³⁶ Hierbij is door gesproken gemeenten verwezen naar de implementatie van KOERS, waarbij de werkdruk aan de zijde van diverse gemeenten door 'issues' met de levering op liep.

aan doorgeleverd wordt en/of die kadastrale gegevens raadplegen in de lokale database (of online, waar ook in hetzelfde nieuwe formaat gegevens worden uitgewisseld).

Grootschalige her- of nieuwbouw heeft ook voordelen, zo stellen de leveranciers. De eerder ingebouwde workarounds, intelligentie en algoritmes om te voorzien in procesbehoeften kunnen (deels) achterwege worden gelaten. De data vanuit het Kadaster zal een deel van de lokale interpretatieslag overbodig maken (in ieder geval voor de appartementsrechtrelatie en de mandeligheid)³⁷. Wel geven diverse leveranciers en afnemers aan hinder te ondervinden van delen van de meegezonden comfortinformatie: deze is vanwege de juridische grondslag van het Kadaster niet altijd actueel en dat zal ook in BRK Levering 2.0 zo blijven. Voor dat onderdeel blijft een actie in het lokale proces gewenst, zodat actuele gegevens uit met name BRP en NHR kunnen worden opgehaald en gelinkt.

De kosten voor de technische aanpassingen worden door leveranciers uitgedrukt in de tijd die de her- of nieuwbouw gaat kosten. Dit tijdsbeslag varieert sterk, afhankelijk van de complexiteit van het pakket. Voor GIS- en GEO-viewers wordt de inspanning geraamd op circa een half jaar aan manuren, voor pakketten met een databasecomponent wordt gerekend in de orde van grootte van een aantal manjaren per applicatie.

Naast de kosten voor bouw van de software moet er ook rekening worden gehouden met implementatie, inrichting en acceptatie van de nieuwe systemen. Voor implementatie ramen de leveranciers gemiddeld een dag consultancy per organisatie. Gemeenten geven aan dat dit in de praktijk doorgaans meerdere dagen beslaat, vanwege lokaal maatwerk en de gewenste inrichting voor de betreffende organisatie. Dat betekent dat de gemeente zelf ook een aantal dagen moet reserveren om samen met de leverancier de implementatie in te regelen (zie ook paragraaf 3.1.1.2).

Tot slot heeft de schemawijziging invloed op de huidige database van een gemeente. Voordat een gemeente afscheid kan nemen van het huidige bestand (voor zover dat mogelijk is, zie hierna onder Gefragmenteerde historie), zal zij zich er grondig van willen vergewissen dat de migratie kwalitatief afdoende heeft plaatsgevonden. Dit traject van data-acceptatie vergt eerder een kwestie van weken dan dagen voor een gemiddelde gemeente, wat zowel invloed heeft op de planning als op de beschikbare resources in een gemeente.

In bovenstaande impact is nog geen rekening gehouden met de keteneffecten van de kadastrale schemawijziging. In ieder geval wordt de WOZ geraakt (zie 2.3.2), wat, naar verwachting, tot gevolg

³⁷ Dit laat onverlet dat BRK Levering (2.0) niet in lijn is met de toekomstvisie Common Ground.

zal hebben dat daar ook een aangepast informatiemodel voor moet worden opgesteld. Dat heeft op zijn beurt weer gevolgen voor pakketten waar WOZ-gegevens in worden opgeslagen en/of verwerkt. Dit overlapt grotendeels met de nu geplande aanpassingen van systemen voor BRK Levering 2.0. Het is aan te bevelen dit in samenhang te laten uitvoeren.

Gefragmenteerde historie

De informatiemodellen waarop BRK Levering 1.0 en 2.0 gebaseerd zijn, wijken dusdanig van elkaar af, waardoor er mogelijk een issue is voor het behouden en raadpleegbaar maken van lokaal opgebouwde historie. Het betreft hier een conversievraagstuk van een oude databasestructuur (IMKAD 2.0) naar een nieuwe structuur (IMKAD 2.2).

Een van de oplossingen, aangedragen door leveranciers, is het raadpleegbaar houden van de database in het huidige systeem. Door een read-only mogelijkheid te bouwen op de gegevensset, kunnen gemeenten de opgebouwde historie blijven raadplegen, en de levering op een nieuwe database laten muteren en daar verder gaan met het opbouwen van historie vanaf het moment van migratie. Nadeel van deze oplossing is de noodzaak om twee systemen in de lucht te houden (meerkosten) en het meerwerk dat dat met zich meebrengt voor de medewerkers van de gemeente.

Kadaster heeft toegezegd te onderzoeken of er een mogelijkheid is om het issue van behoud van historie op een andere manier op te lossen. Wanneer dat niet mogelijk blijkt, zal dit leiden tot significante impact op personeel, proces en techniek.

3.1.2. Impact op gemeenten vanuit strategisch en meer collectief oogpunt

De migratie naar BRK Levering 2.0 wordt door veel gemeenten ervaren als een verplichting. Van het Kadaster of van een leverancier hebben ze gehoord van de voorgenomen wijziging en ze zijn overtuigd dat er geen alternatief of keuze is. Er is echter beperkte meerwaarde te behalen voor een groot deel van de gemeentelijke processen, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de inspanningen en kosten die daarmee gemoeid zijn.

Het komt bij gemeenten over dat t het Kadaster vanuit leveringsperspectief beoogt om BRK levering 1.0 zo spoedig mogelijk uitzetten³⁸. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, zijn er verschillende ontwikkelingen naast elkaar in gang gezet, waarvan BRK Levering 2.0 op dit moment

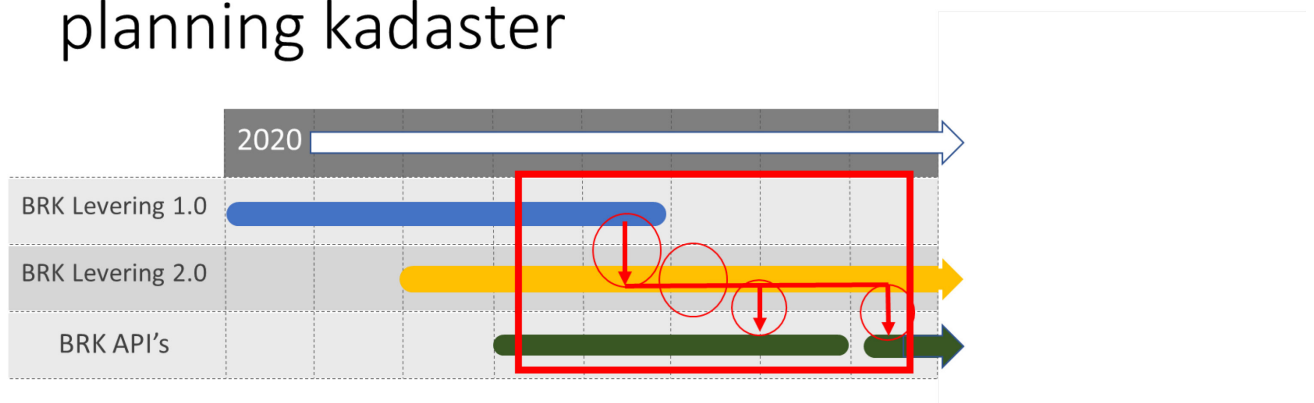
³⁸ Het Kadaster geeft hierbij in reactie aan dat het Kadaster een basisregistratie voert, met verplicht gebruik. Deze gegevens zijn aan de bron drastisch vernieuwd. BRK Levering 2.0. is volgens het Kadaster een logisch vervolg waarbij BRK Levering 1.0 uit gefaseerd wordt.

het meest concreet en actueel is. De ontwikkeling van de API's volgt echter snel daarna en biedt op korte termijn (medio 2020) al de eerste implementeerbare functionaliteit. Dat stelt afnemers voor het vraagstuk: welke keuze maak ik nu?

Wanneer deze keuze onvoldoende expliciet gemaakt wordt, bestaat het risico dat dit tot sub-optimale ontwikkelingen gaat leiden. Zo is het goed denkbaar dat het meer toekomstvaste scenario van API's ondersneeuwt in de migratie naar BRK Levering 2.0, waardoor schaarse resources bij leveranciers voor de komende jaren worden vastgelegd op het spoor van migreren in plaats van innoveren. De kans is dan aanwezig dat de BRK-API-ontwikkeling op dit onderdeel stil valt danwel ernstig vertraagt.

Omdat nog niet alle planning en deliverables van de verschillende sporen definitief zijn, worden gemeenten geconfronteerd met parallele ontwikkelingen die onvoldoende tegen elkaar kunnen worden afgewogen. In onderstaande schema is dit weergegeven met 3 sporen vanaf 2020, zonder concrete start en einddata.

Impact BRK Levering 2.0 t.a.v. applicaties gemeenten conform planning kadaster



Duidelijk is dat er in deze ontwikkelingen overlap en mogelijk rework zit. Het is echter op dit moment nog onvoldoende duidelijk wanneer de API's functioneel op hetzelfde niveau kunnen zijn als BRK Levering 2.0.

De migratie van BRK Levering 1.0 naar 2.0 vergt, blijkens de gesproken leveranciers, een grootschalige aanpassing in diverse applicaties. Het is te verwachten dat er een 'domino-effect' volgt op de schema wijziging van het Kadaster, in ieder geval voor de WOZ. De doorlooptijd van de transitie naar BRK Levering 2.0 (inclusief doorwerkingen) overlapt daarmee voor een groot deel

met de ontwikkeling en eerste oplevering van BRK-API's. Er staan dus veel wijzigingen in een kort tijdsbestek ten opzichte van elkaar gepland. De volgtijdelijkheid van deze ontwikkelingen is op dit moment nog onvoldoende duidelijk.

De te maken keuzes voor het nog geleverd kunnen krijgen van BRK Levering 1.0, de transitie naar BRK Levering 2.0 of inzetten van de eerste versie van de API's worden in hoofdstuk vier in verschillende scenario's verkend. Het is van belang daarbij te beseffen dat er voor een gemeentelijke organisatie mogelijk niet één generieke keuze gemaakt kan worden; het is meer waarschijnlijk een keuze die per afdeling of zelfs per proces/ applicatie gemaakt dient te worden, waarbij kosten versus functionaliteit dienen te worden afgewogen.

3.2. Planning

Het Kadaster heeft aangegeven de volledige BRK Levering 2.0 rond Q2 in 2020 beschikbaar te hebben. Er zijn voor een gemeente meerdere variabelen van invloed op de planning van de migratie naar BRK Levering 2.0:

Leveranciers geven aan ontwikkeltijd nodig te hebben om BRK Levering 2.0 in te bouwen in hun applicaties. Het tijdsbeslag varieert van een half jaar tot een aantal manjaren; dit kan deels worden verdeeld over meerdere personen, waardoor de meeste leveranciers aangeven te kunnen gaan testen met gemeenten in Q3 van 2020, wanneer er in januari 2020 gestart kan worden met de (her)bouw. Deze resources staan op dit moment voor Q1 2020 gepland. Herplanning als gevolg van samenloop met bijvoorbeeld een sectormodel WOZ zal gevolgen hebben voor de oplevering.

Vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie geven gemeenten opdracht aan hun leveranciers om de benodigde aanpassingen door te voeren. Zoals eerder benoemd, is er bij het merendeel van de gemeenten onvoldoende duidelijkheid over de noodzaak van een transitie naar BRK Levering 2.0. Indien een organisatie haar businessbehoefte duidelijk heeft en als gevolg daarvan wil migreren naar BRK Levering 2.0, zal dat leiden tot verantwoording aan bestuurders over de noodzaak van deze kosten. Indien dit een interne motivatie kent, leidt het tot een investeringsvoorstel voor de gemeenteraad. Indien het een externe motivatie betreft (gemeenten vragen niet om BRK Levering 2.0; Kadaster faseert BRK Levering 1.0 uit), zal dat kunnen leiden tot de vraag of deze kosten door gemeenten gedragen dienen te worden en niet elders verhaald kunnen worden.

Gemeenten moeten bij investeringsvoorstellen vanaf een bepaalde hoogte deze tijdig aan de gemeenteraad voorleggen, zodat dit kan worden meegenomen in de begrotingscyclus. Een investering voor het volgende jaar dienen doorgaans in het voorjaar van het lopende jaar te worden

ingediend. Afhankelijk van het bedrag tot waaraan de verantwoordelijke afdeling zelf gemandateerd is, zal de gemeente die dan in 2021 over wil op BRK Levering 2.0, dit in Q1 2020 reeds als besluit moeten voorbereiden.

Een andere factor die van invloed is op de planning is de implementatieperiode. Specifiek in het belastingendomein is het gebruikelijk om veranderingen door te voeren op het moment dat er geen grootschalige belastingactiviteiten gepland staan. Dat betekent dat er alleen tussen 1 maart en 1 oktober wijzigingen op proces en techniek kunnen worden doorgevoerd; alles buiten deze periode verstoort het belastingproces.

Een belangrijke factor op de doorlooptijd van de totale migratie is de duur van de testfase en de daarop volgende uitrol. Op voorhand is het lastig te voorspellen hoeveel tijd de testfase zal vragen. Gezien de grootschalige wijzigingen in applicaties mag worden aangenomen dat hier substantieel tijd aan besteed zal gaan worden. Vervolgens moeten de verschillende applicaties geïmplementeerd worden bij alle gemeenten en samenwerkingsverbanden, met voor elke organisatie een eigen tijdsplan met daarin elk weer lokaal bepaalde afhankelijkheden.

De conversie van oude data en de opslag van nieuwe data zal door de gemeente gecontroleerd moeten worden, voordat akkoord kan worden gegeven om BRK Levering 1.0 voor die organisatie uit te zetten en daarmee afscheid te nemen van het oude bestand. Met name de acceptatie van de (nieuwe) data in het lokale systeem (inclusief de wijze van opslaan en benaderen) vergt een aanzienlijke inspanning aan de kant van gemeenten. Dit is eerder een kwestie van maanden dan weken, zo geven een aantal grotere gemeenten aan.

Alles bij elkaar genomen is het voor een aantal kleinere organisaties wellicht mogelijk om in maart 2021 de eerste testaan sluitingen te implementeren en samen met leveranciers de migratie te beproeven. Het overgrote deel van de organisaties zal echter pas in 2021 het besluit over de transitie kunnen nemen (als er al besloten mag/kan worden zonder bewezen succesvolle implementaties en inzicht in de kosten), waardoor de aansluiting op BRK Levering 2.0 voor hen uit zal komen op Q2/Q3 2022. Tot die tijd zal BRK Levering 1.0 voor deze organisaties beschikbaar moeten blijven³⁹.

³⁹ Probabilistische termijn: mogelijk langer, afhankelijk van specifieke gemeentelijke omstandigheden (zoals binnengemeentelijke koppelingen).

3.3. Kosten en baten

Zoals in voorgaande paragrafen reeds aangegeven, zijn er indicatieve inspanningen genoemd, voornamelijk uitgedrukt in tijdsbeslag. Vanwege afhankelijkheden van meerdere variabelen is het op dit moment niet mogelijk om met voldoende zekerheid uitspraken over kosten te doen. Daarmee is het lastig om de totale kosten en de gemiddelde kosten per gemeente te becijferen.

Wel is het mogelijk om kostencomponenten en afhankelijkheden te benoemen die van grote invloed zijn op tijd en daarmee kosten.

Kostencomponenten

- Doorbelasting van kosten van applicatie-ontwikkeling

Leveranciers geven aan niet op voorhand te kunnen bepalen welk deel van de inspanning voor herontwerp en bouw wordt doorbelast en met welke verdeelsleutel dit plaatsvindt. Dat is mede afhankelijk van de definitie van de werkzaamheden: is de schemawijziging regulier onderhoud of een wijziging. Een en ander zal ook afhangen van de inhoud van de afgesloten contracten.

- Doorlooptijd testfase en brede uitrol

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.1.1.2 en 3.2 over 'personeel' en 'planning' is de duur van de testfase en de daarop volgende uitrol tijdsintensief en een grote belasting op de schaars aanwezige experts. Vanwege de potentiële fluctuatie van deze doorlooptijd heeft dat grote impact op de hoogte van de kosten.

- Benodigde consultancy

Uit eerdere implementaties (KOERS) hebben de geïnterviewde gemeenten geleerd dat de vooraf geraamde consultancy vanuit de leverancier, zelden afdoende bleek om de lokale situatie tijdig draaiend te krijgen. Daaruit kan afgeleid worden dat het niet eenvoudig is hier op voorhand de juiste hoeveelheid uren voor in te schatten. Het gemiddelde tarief voor een consultancydag kan worden geraamd op €1.200,-, waarmee dit voor het totaal aan gemeentelijke organisaties substantiële kosten met zich kan brengen.

- Conversie en acceptatie van database en historie

De conversie van oude data en de opslag van nieuwe data zal door de gemeente gecontroleerd moeten worden, voordat akkoord kan worden gegeven om BRK Levering 1.0 voor die organisatie uit te zetten en daarmee afscheid te nemen van het oude bestand. Met name de acceptatie van de

(nieuwe) data in het lokale systeem (inclusief de wijze van opslaan en benaderen) vergt een aanzienlijke inspanning aan de kant van gemeenten en is daarmee van invloed op de kosten.

- Opleiding en procesaanpassing

De impact op personeel en organisatie is onder gelijkblijvende omstandigheden beperkt te houden. Het betreft in dat geval een introductie van een nieuwe applicatie waarmee functioneel hetzelfde mogelijk is, met mogelijk een gewijzigde interface. Hiervoor zullen de betrokken medewerkers een training moeten volgen van gemiddeld een dagdeel. Afhankelijk van het bredere gebruik van kadastrale informatie in de gemeente en de wijze van distributie, zullen meer medewerkers deze training moeten gaan volgen.

Afhankelijkheden

- De samenloop met andere basisregistraties

De Waarderingskamer heeft reeds vastgesteld dat de schemawijziging van het Kadaster invloed heeft op het WOZ-domein. Voor de LV-WOZ zal een nieuw informatiemodel moeten worden opgesteld, in lijn met IMKAD 2.3. Deze beide modellen zullen vervolgens door de leveranciers overgenomen moeten worden, alvorens er gestart kan worden met (ver-) bouw van applicaties.

- Samenloop met BRK-API's

Zoals in paragraaf 2.3.4 is aangegeven werken het Kadaster en Haal Centraal aan de ontwikkeling van BRK-API's. De 1.0 versie van de eerste API's worden medio 2020 verwacht. Het inbouwen van BRK Levering 2.0 zonder te anticiperen op de komst van deze API's zal leiden tot rework op korte termijn.

4. Verkenning (alternatieve/ aanvullende) migratiepaden vanuit BRK Levering 1.0

Uit de gesprekken met leveranciers die in het kader van deze impactanalyse zijn gevoerd, volgt het beeld dat leveranciers 'klaar staan' om begin januari 2020 te starten met het inbouwen van BRK Levering 2.0. In hoofdstuk twee en in het bijzonder hoofdstuk drie zijn meerdere argumenten aangevoerd waarom het sec inbouwen van BRK Levering 2.0 (zonder verdere afstemming en zonder oog te houden voor toekomstige ontwikkelingen) vanuit het perspectief van gemeenten een minder verstandige keuze is. In paragraaf 3.1.2 is de aanbeveling gedaan om leveranciers te bewegen meer toekomstgericht te ontwikkelen (dus niet uitsluitend te focussen op BRK Levering 2.0). In het licht van deze aanbeveling(en), is in dit hoofdstuk een aanzet gegeven voor alternatieve/ aanvullende scenario's voor gemeenten:

1. BRK-API's
 - a. Gemeentebrede migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK-API's (4.1.1)
 - b. Migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK-API's per procestype (4.1.2)
2. Continuering BRK Levering 1.0
 - a. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers, aangeboden door Kadaster (4.2.1)
 - b. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers, aangeboden door derden (4.2.2)

Hierbij is enerzijds een verkenning gedaan voor een alternatieve uitfasering van BRK Levering 1.0, waarbij direct over wordt gegaan op het gebruik van de BRK-API's (paragraaf 4.1). De verwachting aan de zijde van Haal Centraal/ Kadaster is uitgesproken dat begin 2020 de eerste set aan API's beschikbaar komt (individueel bevragen) en dat een 1.0 versie van deze eerste BRK-API's medio 2020 verwacht worden. In dit scenario wordt BRK Levering 2.0 niet/ deels bij gemeenten geïmplementeerd.

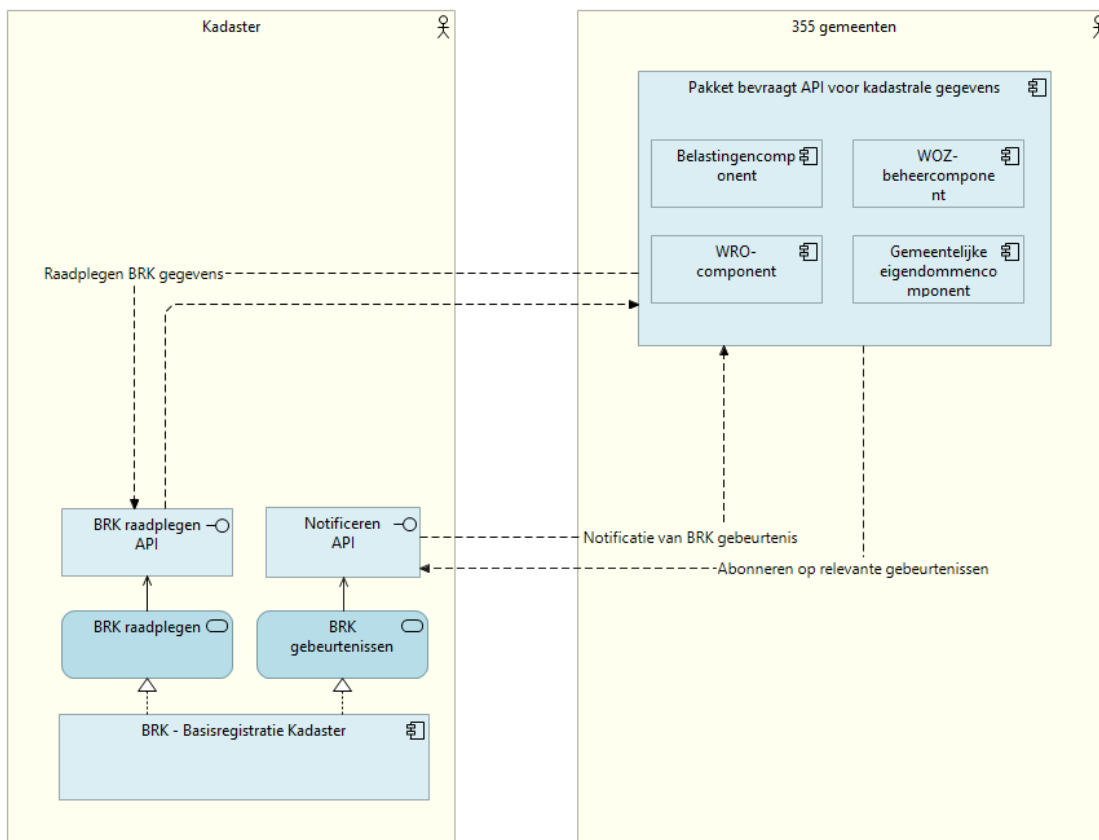
Daarnaast wordt het scenario verkend waarin BRK Levering 1.0, zoals nu wordt aangeboden door het Kadaster, wordt vervangen door BRK Levering 2.0 (conform wensen Kadaster), maar voor de gebruikers die dit wensen, terug wordt geconverteerd naar BRK Levering 1.0 (0-situatie voor eindgebruiker, dus geen noodzakelijke aanpassingen op korte termijn in applicaties van gemeenten). Voordeel voor gemeenten / leveranciers is dat zij op een meer strategisch moment - afhankelijk van de nog te maken roadmap (zie aanbeveling in paragraaf 4.3) - (alsnog) over kunnen gaan naar BRK Levering 2.0 (onder gelijktijdige verwerking van alle andere geschetste

ontwikkelingen, dan wel rechtstreeks kunnen overstappen op de BRK-API's. Een combinatie van beide scenario's lijkt ook mogelijk⁴⁰.

4.1. Scenario voor het gebruik van BRK- API's (Haal Centraal)

4.1.1. Gemeentebrede migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK-API's

Het Kadaster heeft, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, aangegeven dat een verdere ingrijpende ontwikkeling van BRK Levering na BRK Levering 2.0 niet voor de hand ligt. Het Kadaster ziet op termijn een uitwisseling van BRK-informatie aan de hand van het gebruik van BRK-API's. Een alternatief scenario voor gemeenten is dat 'de stap van' BRK Levering 2.0 wordt overgeslagen en leveranciers direct hun applicaties aanpassen aan de BRK- API's.



⁴⁰ De kanttkening die hierbij gemaakt wordt is dat er in dat geval voor verschillende 'processtromen' (zie paragraaf 2.1.3) voor verschillende scenario's wordt gekozen (afhankelijk van de gebruikte applicaties).

Een belangrijke kanttekening bij dit scenario is dat de API's nu nog in ontwikkeling zijn en naar verwachting de eerste API's voor eenvoudige bevraging in Q1 van 2020 als 1.0 versie beschikbaar komen. Door betrokken partijen wordt onderkend dat deze (eerste) API's niet op korte termijn in alle informatiebehoefte omtrent BRK-informatie voorzien. Daar staat echter tegenover dat ook met het oog op de migratie van BRK Levering 1.0 naar BRK Levering 2.0 een doorlooptijd is beoogd tot q2 2022 (oogpunt gemeenten) c.q. q3 2022 (oogpunt samenwerkingsverbanden). In het licht van deze transitieperiode is het mogelijk nog steeds een reëel scenario om direct te migreren naar de BRK-API's in plaats van BRK Levering 2.0. Hierbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat zowel BRK Levering 2.0 als de BRK-API's gebaseerd zijn op IMKAD 2.3. Een aanpassing aan deze versie van dit informatiemodel blijft ook voor dit scenario nodig.

Haal Centraal biedt een oplossing op korte termijn (medio 2020) met raadpleeg API's voor het bevragen van de kadastrale gegevens bij de bron. De gemeentelijke processen zijn daarmee echter zeker nog niet volledig voorzien.

Gemeenten stellen namelijk dat de volgende extra functies nodig zijn:

- Bulk-bevragen, met name voor de jaarlijkse WOZ belastingen
- Notificaties van gebeurtenissen waar gemeentelijk processen op moeten reageren
- Opvragen historie (tot hoever terug kunnen de BRK-API's gegevens leveren)
- Analyse mogelijkheden ten behoeve van rapportages en management informatie over meerdere gegevens heen, waaronder kadastrale gegevens

De geschiktheid van dit scenario voor een betreffende gemeente zal onverminderd het bovenstaande, ook afhangen van de vraag voor welke processen zij BRK-informatie (nog) gebruikt en welke processen zijn uitbesteed (bijvoorbeeld aan een belasting samenwerkingsverband). Dit zal van invloed zijn op de soort en aard van de API's die een betreffende gemeente nodig heeft.

Gemeenten voorzien nog de nodige uitdagingen voor Haal Centraal omdat deze gebruik maakt van de huidige BRK-BAG en BRK-HR relaties. Bij het zoeken op adressen en of bedrijfsnamen kan het zijn dat onterecht geen antwoord of heel veel (onjuiste) antwoorden kunnen worden gevonden. De kwaliteit van de BRK-BAG en BRK-HR relatie is voor (gemeentelijk) gebruik onvoldoende, waardoor gemeenten ongewenste schaduw archieven en koppelingen beheren. Bijvoorbeeld bij appartementen ontbreken heel veel relaties tussen BAG (verblijfsobject met daarin relatie naar naamgeving openbare ruimten + nummeraanduiding) en BRK. Dit betreft de kwaliteit van de data aan de bron en in elk product en elke levering uit zich dat zolang dit aan de bron niet wordt verbeterd.

Randvoorwaardelijk voor de levensvatbaarheid van dit scenario is dat er snel zicht ontstaat op het ontwikkelingsperspectief van de BRK-API's (Haal Centraal) in relatie tot de gebruikerswensen. De

haalbaarheid hiervan en het bijbehorende tijdsplan zullen daarmee een belangrijke factor spelen in de vraag hoe reëel dit scenario is. Ook zal onderzocht moeten worden of de API's met daarin de huidige kwaliteit BRK-BAG en BRK-HR zal voldoen aan de gebruikers wensen.

Aanbeveling: voer op korte termijn (vervolg)onderzoek uit naar de BRK-API's (Haal Centraal). Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan:

- de exacte gebruikersbehoeften ten aanzien van het gebruik van gegevens uit de BRK in relatie tot de (on)mogelijkheden om in deze behoeften te voorzien door middel van het werken met API's
- de bulk-bevraging en mutatiesignalering/notificaties
- Voldoen de API's van Haal Centraal van de huidige kwaliteit van relatie BRK-BAG en BRK-HR relaties en zo niet zijn er dan mogelijk work-arounds?
- een roadmap van het beschikbaar komen van de verschillende API's
- de (on)mogelijkheden om te werken met een migratie pad waarin plateaus worden gedefinieerd en gefaciliteerd om, vanuit het oogpunt van de gebruiker, een stapsgewijze migratie mogelijk te maken.

4.1.2. Tussenvariant: overstap per procestype

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, is het niet onaannemelijk dat een gemeente-brede migratie van BRK-Levering 1.0 naar gebruik van BRK-API's als vervangend scenario van BRK Levering 2.0 op korte termijn niet mogelijk lijkt te zijn⁴¹.

In dat geval zien wij nog een tussenvariant waarin per procestype wordt bepaald of een directe overstap naar de BRK-API's een optie is.

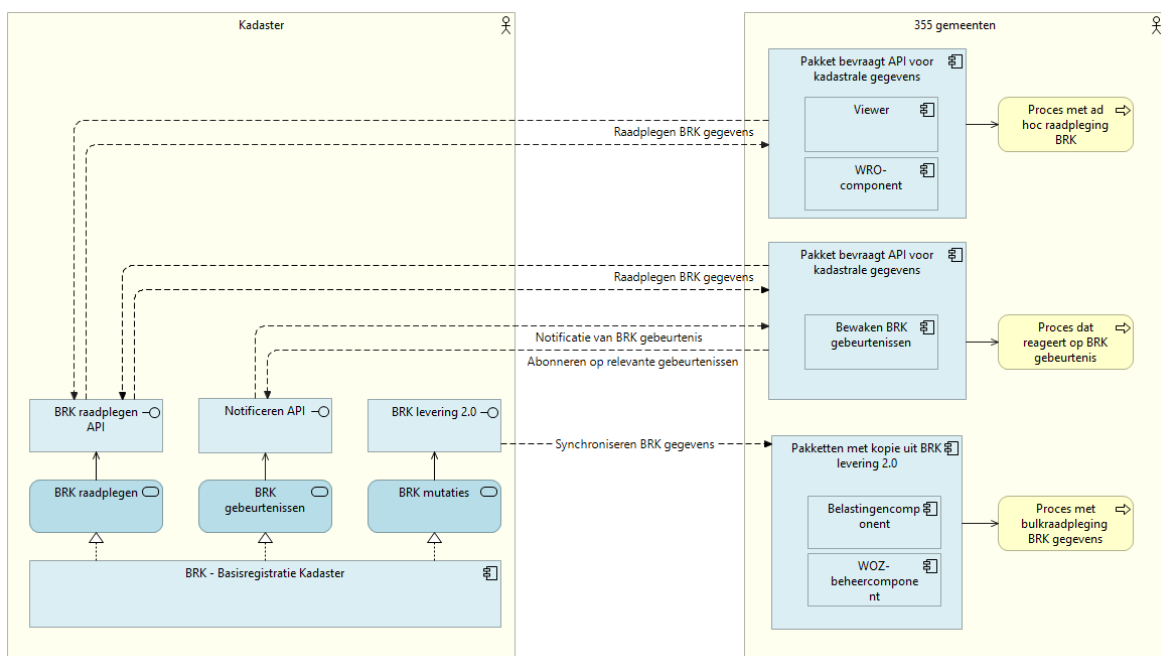
In paragraaf 2.1.3 hebben wij bij de opsomming van de gemeentelijke processen waarin BRK- (leveringsinformatie) wordt gebruikt een grofmazige driedeling gemaakt in de aard van het gebruik:

- Het gebruik welke ziet op een incidentele bevraging (bijvoorbeeld in verband met het uitoefenen van toezicht en handhaving is het noodzakelijk om vast te stellen wie tot een bepaald perceel gerechtigd is);
- De situatie dat er vooral 'gebeurtenis-gericht' wordt gehandeld. Bijvoorbeeld als er een voorkeursrecht is gevestigd op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de

⁴¹ Een en ander is mede afhankelijk van de in de vorige paragraaf opgenomen aanbeveling om op korte termijn een onderzoek uit te voeren naar de (on)mogelijkheden van de BRK-API's en de bijbehorende roadmap.

gemeenten hun recht dienen te 'bewaken'. En (pas) als er een gebeurtenis optreedt, bijvoorbeeld ongeoorloofde verkoop aan een derde, welke kenbaar wordt via BRK Levering, dient de gemeente te acteren.

- Het bulkproces, waarin grootschalige, geautomatiseerde verbanden worden gelegd tussen bijvoorbeeld een persoon en eigendomsrelatie met een bepaald perceel (belastingen);



Voordeel van deze tussenvariant is dat deze qua haalbaarheid (en daarmee schaalbaarheid in de tijd) voor bepaalde stromen als alternatief voor BRK Levering 2.0 gepositioneerd kan worden. Dit zal met name gelden voor applicaties die geen (noodzakelijk) gebruik maken van een lokale database, danwel dat er lokaal geen (complexe) bewerkingen op deze database plaatsvinden. Concreet komt het erop neer dat alleen de softwarepakketten voor belastingen afgestemd worden op BRK Levering 2.0 en andere softwarepakketten direct gebruik gaan maken van de BRK-API's. Reden voor het eerste is het wegnemen van risico op discontinuïteit van de belastingenadministratie en -heffing.

4.1.3. Voordelen van een directe migratie naar BRK- API's

Het voordeel van dit scenario ten opzichte van een scenario waarin gemeentebreed wordt gemigreerd naar BRK-Levering 2.0 is dat deze stap in lijn is met de toekomstvisie van Common Ground en tevens met de visie van het Kadaster (geen BRK Levering 3.0). Ook zal het 'overslaan'

van BRK Levering 2.0 voor gebruikers een besparing kunnen worden gerealiseerd en het bevragen bij de bron bijdragen aan een hogere datakwaliteit. Voor leveranciers is er - naast het voordeel dat zij direct een toekomstgericht product ontwikkelen (Common Ground en API-strategie Kadaster)- een lager investeringsrisico (langere terugverdientijd investering).

4.2. Scenario met BRK Levering 1.0 voor gebruikers

In dit scenario wordt aan gemeenten nog BRK Levering 1.0 geleverd (eventueel naast BRK Levering 2.0) voor onbepaalde tijd. Dit kan op meerdere wijzen gerealiseerd worden:

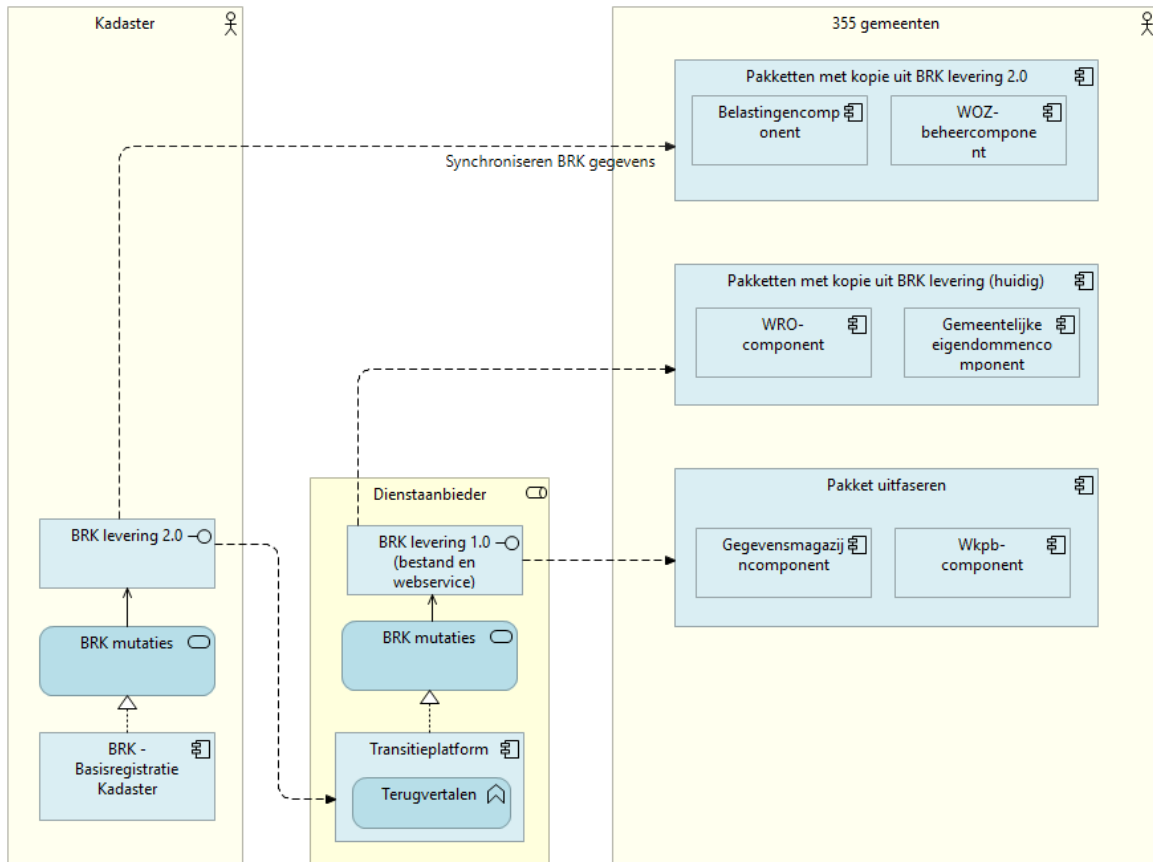
- Het Kadaster blijft BRK levering 1.0 leveren
- Door als gemeenten of andere partij (externe partij) een collectieve vertaalfunctie te realiseren.

4.2.1. Variant waarin het Kadaster BRK Levering 1.0 blijft aanbieden

In deze variant blijft het Kadaster BRK Levering 1.0 terug vertalen en uitleveren. Voor gemeenten is daarbij de 0-optie (continuering BRK Levering 1.0) het meest interessant. Deze variant heeft het minste impact en kost gemeenten het minste. Dat komt mede omdat een verandering zonder echte toegevoegde waarde geen prioriteit heeft. Gemeenten hebben ook andere taken / prio's. Vanuit het perspectief van gemeenten (die geen behoeften hebben aan BRK Levering 2.0) is dit het meest logische scenario.

4.2.2. Variant waarin een externe partij een 'vertaling' levert

Extern terugvertalen is geen logische keuze. Het verlegt de kosten van het beschikbaar houden van het huidige oude BRK formaat van het Kadaster naar de gemeenten of andere externe partij. Ook ontstaat er het risico op mislopen van functionaliteiten/ 'vertaalfouten'. Daarom wordt uitdrukkelijk vermeld dat dit een tijdelijk migratiescenario dient te zijn, met het oog om in knelpunten van andere scenario's te voorzien. Vanuit doelmatigheidsoogpunt en vanuit het principe dat wie baten incasseert (Kadaster bij uitfasering van huidige BRK Levering 1.0) ook kosten dient te dragen, lijkt dit een minder voor de hand liggende keuze als de keuze beschreven onder paragraaf 4.2.1.



4.2.3. Voordelen van (verlengd) BRK Levering 1.0 aanbod voor gebruikers

Groot voordeel van dit scenario is dat de partijen die geen behoefte hebben aan BRK Levering 2.0 en hun huidige bedrijfsvoering op dit punt willen consolideren, tot een nader te bepalen strategisch moment, gebruik kunnen blijven maken van BRK Levering 1.0. Deze gemeenten hebben daarmee geen baat⁴² van de voordelen van BRK Levering 2.0, maar ook geen last van BRK Levering 2.0 (geen kosten en geen -verplicht- migratiepad op korte termijn). Met het oog op bijvoorbeeld de komst van de Omgevingswet en ontwikkelingen bij basisregistraties kan dit een weloverwogen keuze zijn van gemeenten. Gemeenten kunnen met dit scenario en op een later tijdstip het API-

⁴² Nadeel is volgens het Kadaster dat er terugvertaalde gegevens ontvangen worden. Het Kadaster geeft aan dat de informatieverstrekking door het Kadaster op termijn niet meer kan worden gegarandeerd. Informatie sluit volgens Kadaster daarmee niet aan op de registratie en op andere informatiediensten binnen de BRK. Het blijft daarmee een migratiescenario, waar ook op termijn nadelen aan kunnen zitten.

scenario direct migreren naar het 'Haal Centraal/ BRK- API's scenario, zonder eerst aan te sluiten op BRK Levering 2.0.

4.3. Tussenconclusie: BRK Levering, tussen huidige en gewenste situatie

De in dit hoofdstuk genoemde twee hoofdscenario's zijn divers van aard. Waar het in paragraaf 4.1 genoemde scenario vooral het oogmerk heeft om een (grote) sprong vooruit te maken naar de beoogde eindsituatie (gebruik van BRK-API's), ziet het in paragraaf 4.2 genoemde scenario er vooral in om gebruikers de ruimte te geven een aanloop te nemen die qua lengte en timing past bij (het ritme van) de eigen organisatie en integraal meerdere ontwikkelingen (o.a. WOZ, BRK-API's) mee te nemen. Dit met het oog om de te nemen sprong zo effectief en efficiënt als mogelijk te maken.

Centraal in beide scenario's staat de positie van leveranciers. Zij gaan (al dan niet eigenstandig⁴³) de applicaties aanpassen en hebben daarmee (in)direct een sterke invloed op de richting, aanloop en sprong van gemeenten. Voor (het collectief van) gebruikers/ gemeenten is het daarom van groot belang om afspraken hierover met leveranciers te maken.

Relatie collectief gemeenten- leveranciers

Aanbevolen wordt om namens het collectief van gemeenten en / of het gebruikersoverleg -met inachtneming van de wettelijke kaders- afspraken te maken met leveranciers over de wijze waarop de applicaties die gebruikt worden binnen het gemeentelijk domein worden aangepast. Onderwerp van deze afspraken dienen toe te zien op:

- Het toewerken naar conformiteit van de applicaties aan de informatiekundige visie Common Ground
- Het direct, danwel stapsgewijs toewerken naar een applicatie die wordt gevoed door de BRK- API's. Denk bijvoorbeeld aan het -als tussenstap- uniformeren van de databasestructuur, zodat een tussenstap waarin de lokale database gevuld wordt met behulp van API's dichterbij komt.
- Het eenduidig als leveranciers omgaan met historische data (BRK 1.0-informatie) met het oog op interoperabiliteit.

⁴³ Vanuit een leverancier is in reactie op dit beeld aangegeven dat zij wel degelijk de afstemming met gebruikers zoeken en op dit punt een toekomstvisie hebben.

- Het voorkomen van 'rework' door het integraal verwerken van alle voorzienbare aanpassingen binnen een scope van bijvoorbeeld 5 jaar (aan de hand van een gedragen roadmap)
- Met het oog op bovenstaande punten, de in dit hoofdstuk geschetste verkenningen uit te werken, waarbij gedifferentieerd wordt op processtroom (zoals beschreven in paragraaf 2.1.3).

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport zijn op diverse plaatsen conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk worden deze samengevat. Hierbij is voor het samenvatten/ bundelen van de conclusie als structurelement de vraagstelling van de impactanalyse gehanteerd.

Voor een meer bullitsgewijze c.q. gethematiseerde opsomming van (tussen-)conclusies wordt verwezen naar respectievelijke paragraaf 2.4, hoofdstuk 3 en paragraaf 4.3.

Bij de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de betreffende paragrafen waar dit onderwerp aan de orde is gekomen. De aanbevelingen zijn in een aparte paragraaf opgenomen.

5.1. Conclusies

Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente⁴⁴ door de nieuwe BRK levering 2.0 en het IMKAD?

De belangrijkste inhoudelijke verandering voor gemeenten is gelegen in de aanpassing van de applicaties die BRK Levering-informatie direct dan wel indirect (binnengemeentelijke doorlevering) ontvangen. De achterliggende processen (waar deze informatie met behulp van deze applicaties wordt gebruikt) zullen naar verwachting beperkt geraakt worden door de wijziging van BRK Levering 1.0 naar 2.0. Hierbij zijn de volgende opmerkingen te plaatsen:

- Met BRK Levering 2.0 wordt op basis van het IMKAD 2.3 bepaalde informatie uit het BRK kwalitatief beter aangeboden aan gemeenten. Denk hierbij aan informatie omtrent appartementen, aanwas en gorzen en stukdelen. Echter is de vraag in hoeverre met deze wijziging een ervaren probleem bij gemeenten wordt opgelost of in een functionele behoefte wordt voorzien. Zowel gemeenten als gesproken leveranciers geven namelijk aan dat er nu op sommige onderdelen work-arounds zijn gemaakt in de applicaties die eventuele onvolkomenheden in het informatiemodel opvangen.
- Belastingssamenwerkingsverbanden geven aan toegevoegde waarde te zien in BRK Levering 2.0. Hieraan liggen twee redeneringen ten grondslag:

⁴⁴ Primair ligt de focus van de analyse op gemeenten. Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd met belastingssamenwerkingsverband(en), omgevingsdiensten en de Waarderingskamer.

- Het betreft een bulkproces, waarin naar verwachting van de belastingsamenwerkingen de komende tijd een lokale kopie nodig blijft. Hierdoor biedt de BRK-API's in de ogen van de belastingsamenwerkingen geen reëel alternatief op korte termijn voor BRK Levering 2.0.
- Door de aard van de bulkprocessen zijn de effecten van onjuiste informatielevering vanuit de BRK (1.0) groot. BRK Levering 2.0 wordt door belasting-samenwerkingsverbanden gezien als een kwaliteitsimpuls, waardoor verwacht wordt dat dit leidt tot minder uitval, minder handwerk en ook minder bezwaarschriften.

Gebruik van historische gegevens in processen

Geïnterviewde gemeenten en belastingsamenwerkingsverbanden geven aan dat een negatief effect van BRK Levering 2.0 op de bedrijfsvoering is dat de historie vanuit BRK Levering 1.0 niet (eenvoudig) meegenomen kan worden. Beschikbaarheid van historische gegevens is essentieel voor meerdere processen. Dit impliceert dat het Kadaster of de softwareleveranciers een bepaalde conversie dienen uit te voeren dan wel dat in de nieuwe applicatie of in zowel de nieuwe als de oude applicatie respectievelijk BRK Levering 1.0 informatie en BRK Levering 2.0 informatie kan worden geraadpleegd. Geconstateerd is dat het IMKAD niet voorziet in het omgaan met historie. Het risico dat het informatiemodel hier niet in voorziet is dat leveranciers eigen maatwerk-oplossingen bedenken, waardoor er -als ongewenst neveneffect- een drempel wordt opgeworpen voor gemeenten om van leverancier te wisselen.

Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie? Denk hierbij aan alle SCOPAFIJTH aspecten (technische aanpassingen, aanpassingen in beleid, werkproces, juridische zaken etc.)? Schenk hierbij aandacht aan de verschillende doelgroepen binnen de gemeente. Waar zitten de verschillen tussen deze doelgroepen?

Het aspect 'techniek' heeft verreweg de meeste impact op gemeenten. Leveranciers geven aan dat BRK Levering 2.0 ten opzichte van BRK Levering 1.0 een omvangrijke wijziging behelst (gebaseerd op de substantiële wijziging van IMKAD 2.2 ten opzichte van IMKAD 2.0 en zelfs AKR). Leveranciers geven aan de applicatie opnieuw te gaan bouwen danwel substantieel te moeten verbouwen (vele scripts moeten opnieuw geschreven worden). Naast de bouwtijd en bouwkosten van deze applicatie zal er de nodige implementatietijd mee zijn gemoeid. Dit om zeker te zijn dat er over kan worden gegaan op BRK Levering 2.0 en om incidenten, zoals bij de implementatie van KOERS, te voorkomen.

Gemeenten en leveranciers geven aan dat het tijdsbad waarin BRK Levering 1.0 in de lucht dient te worden gehouden (naast BRK Levering 2.0) tenminste ligt op kwartaal 2 van 2022.

Belastingssamenwerkingsverbanden geven aan nog een kwartaal extra nodig te hebben. Het betreft een inschatting waarin uitgegaan wordt van een ontwikkeltraject zonder noemenswaardige tegenslagen. Mocht blijken dat BRK Levering 2.0/ IMKAD 2.2 complicaties oplevert bij de bouw/ implementatie dan schuift de termijn waarop BRK Levering 1.0 uitgezet kan worden naar achteren.

Wanneer de elementen 'techniek' en 'proces' (zie onder de eerste kop in deze paragraaf) tegen elkaar afgezet worden dan geven gemeenten aan dat de nodige inspanningen op het gebied van techniek (implementatie nieuwe applicaties) verwacht worden, zonder (duidelijke) toegevoegde waarde voor het proces. Er is daarmee geen positieve business case op te stellen.

Het beeld is bij gemeenten ontstaan dat BRK- Levering 2.0 vanuit een leveringsperspectief richting leveranciers en gebruikers wordt geïnitieerd. Het achterliggende oogmerk van het Kadaster is hierbij BRK Levering 1.0 uit te faseren. Vanuit de gemeenten lijkt er geen vraagarticulatie (functionele vraag) en business case te bestaan richting leveranciers om BRK Levering 2.0 te rechtvaardigen. Ook niet omdat deze ontwikkeling haaks staat op de informatiekundige visie Common Ground en de ontwikkeling en implementatie van de BRK- API's zelfs kan frustreren. Zoals onder het eerste kopje in deze paragraaf is weergegeven, zien samenwerkingsverbanden dit, vanwege hun bulkproces, genuanceerder.

Een migratie naar BRK Levering 2.0 legt voorts een claim op de beperkt beschikbare resources bij gemeenten (en leveranciers). Resources die ook nodig zijn om andere activiteiten op te pakken. Het uitvoeren van grootschalige proces, personele en IT veranderingen door (wets-)wijzigingen (zoals invoering Omgevingswet) zijn complex en leggen al een grote druk op organisatie, middelen en mensen.

Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Veel van de gesproken gemeenten geven aan dat BRK Levering 2.0 een 'leveranciers-aangelegenheid' is en het gevoel te hebben dat door het Kadaster al bepaald is dat BRK Levering 2.0 er komt. Vanuit deze optiek zijn gemeenten daarmee niet voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering. Ook omdat zij de regie niet (meer) in eigen hand (kunnen) houden maar het gevoel hebben deze in de handen te leggen van Kadaster en leveranciers. Met het oog op de aankomende wijzigingen die samenhangen met de BRK (zie paragraaf 2.3) en het eindbeeld van de BRK-API's (zie paragraaf 2.3.4 en paragraaf 4.1) betekent dit dat er binnen een relatief kort tijdsbad meerdere aanpassingen aan de applicatie(s) uitgevoerd dienen te worden. Zonder verdere afspraken/ regelingen dreigen de hiermee samenhangende kosten (telkens) ten laste van

gemeenten te komen. Het is nog niet duidelijk wie welke kosten op zich neemt en of daar de budgetten voor beschikbaar zijn of waar deze moeten worden aangevraagd.

In het licht van bovenstaande constatering zijn in hoofdstuk vier twee alternatieve c.q. aanvullende scenario's geschetst om gemeenten meer in regie te brengen in hun eigen veranderopgave en ook leveranciers te bewegen om hun applicatie te ontwikkelen in lijn met, of tenminste (meer) in de geest van de informatiekundige visie Common Ground, in plaats van een tegengekeerde ontwikkeling (sec implementeren van BRK Levering 2.0). Immers, als leveranciers BRK Levering 2.0 gaan inbouwen, zullen zij vanuit hun eigen bedrijfsvoeringsmotieven, naar verwachting niet direct de BRK-API's kunnen c.q. willen inbouwen. Mochten zij dit wel kunnen en willen, dan zal naar verwachting het nodige rework plaats dienen te vinden. Rework welke ook lijkt te ontstaan als gevolg van de wijzigingen in het informatiemodel WOZ (zie paragraaf 3.1.2); wijzigingen die het gevolg zijn van aanpassingen in IMKAD 2.3 (BRK Levering 2.0).

Wat zijn de verwachte effecten van de BRK Levering 2.0/ het gewijzigde IMKAD en hoe kunnen deze voor de gemeentelijke praktijk gestalte krijgen. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven aan de belanghebbenden voor een goede invoering?

De effecten van BRK Levering 2.0 zijn voor verschillende partijen anders. Vanuit het Kadaster is BRK Levering 2.0 als scenario vooruitlopend op een BRK-API- georiënteerde manier van informatie-uitwisseling hoofdzakelijk bedoeld om BRK Levering 1.0 'uit' te kunnen zetten en hiermee een kostenbesparing te realiseren. Daarnaast geeft het Kadaster met BRK Levering 2.0/ het gewijzigde IMKAD een door haar gewenste kwaliteitsimpuls aan de BRK-levering.

Voor gemeenten zijn de effecten met name gelegen in aanpassing van de techniek. Afhankelijk of en hoe de gemeenten intern doorleveren zijn hier extra kosten (kosten voor leveranciers en eigen implementatie) mee gemoeid zonder dat gemeenten het gevoel hebben dat tegenover deze kosten een substantiële baat wordt geïncasseerd (zie eerder in deze paragraaf).

Conclusie is dat het vanuit een gemeentelijk perspectief zeer onwenselijk is dat leveranciers in januari 2020 voornemens zijn om sec BRK Levering 2.0 te gaan 'inbouwen', zonder dat vooraf vanuit gebruikersoogpunt (o.a. gemeenten of vertegenwoordiging van gemeenten) afspraken zijn gemaakt met de leveranciers over de ontwikkeling van de (nieuwe) applicaties. Deze afspraken dienen te bewerkstelligen dat er toekomstgericht ontwikkeld wordt in lijn met c.q. richting de informatiekundige visie Common Ground en de BRK-API's (zie paragraaf 4.3) en door een goede planning (op te stellen roadmap met inbegrip van de positionering daarbinnen van tijdelijke oplossingen) zoveel als mogelijk rework en 'verandermoeheid' bij gemeenten kan worden voorkomen.

In paragraaf 5.2 zijn de aanbevelingen weergegeven.

Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan BRK levering 2.0 verbonden?

Baten kunnen worden gevonden in een aantal verbeteringen in het informatiemodel (zie onder het eerste kopje van deze paragraaf en in paragraaf 3.3) welke naar verwachting doorwerken in een 'versimpeling'⁴⁵ van de applicatie waarin BRK Levering ontvangen wordt.

Belastingsamenwerkingsverbanden geven, zoals eerder in deze paragraaf en in paragraaf 2.2.3.2 toegelicht, aan nu meer toegevoegde waarde te zien in BRK Levering 2.0, omdat zij het uitgangspunt en de expliciete verwachting hebben dat de nieuw te leveren gegevens actueler, betrouwbaarder en vollediger zijn dan nu het geval. Dit draagt volgens hen bij aan een juiste verwerking van de BRK gegevens in de belastingadministratie (wat naar verwachting leidt tot minder bezwaarzaken).

Zoals in paragraaf 3.3 is benoemd, is vanwege diversiteit van kostenposten en afhankelijkheden van meerdere variabelen, het op dit moment niet mogelijk om met voldoende zekerheid uitspraken over kosten te doen. Daarmee is het lastig om de totale kosten en de gemiddelde kosten per gemeente te becijferen. Wel is het mogelijk om de afhankelijkheden te benoemen die van grote invloed zijn op tijd en daarmee kosten:

- De samenloop met andere basisregistraties
- Doorbelasting van kosten van applicatie-ontwikkeling
- Doorlooptijd testfase en brede uitrol
- Benodigde consultancy
- Conversie en acceptatie van database en historie
- Opleiding en procesaanpassing

Voor een toelichting op deze posten wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

⁴⁵ Een leverancier gaf aan door de huidige beperking in BRK Levering 1.0 omtrent informatie over appartementsrechten 'opgelost' te hebben door softwarematig een work-around te bouwen. Deze work-around is onder BRK Levering 2.0 niet meer nodig.

Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Vooropgesteld staat dat vanuit de gebruikerskant er voor heel veel activiteiten geen positieve businesscase is gebleken om over te stappen op BRK 2.0.

Er zijn daarom mogelijke alternatieve c.q. aanvullende scenario's uitgewerkt ten aanzien van het voorliggende scenario waarin over wordt gegaan tot het sec inbouwen van BRK Levering 2.0 (zie hoofdstuk 4). Deze scenario's hebben ofwel het oogmerk om de eindvisie (werken met BRK-API's) dichterbij te brengen ofwel om gemeenten in staat te stellen om de noodzakelijk (technische) veranderopgave meer aan te laten sluiten op een eigen planning en roadmap. Een combinatie van scenario's lijkt ook mogelijk.

Randvoorwaardelijk voor een goede implementatie is dat enerzijds de technisch- inhoudelijke punten die leveranciers met name naar voren brengen omtrent BRK Levering 2.0/ IMKAD 2.2 zijn opgelost, het informatiemodel IMKAD 2.2 volledig is (met bijvoorbeeld de positionering van historische gegevens in het informatiemodel en dat het informatiemodel door alle betrokken stakeholders als voldragen wordt beoordeeld) en kan worden vastgesteld⁴⁶.

Dit voorkomt c.q. beperkt het risico dat leveranciers gaan bouwen aan een applicatie en tijdens de bouw tegen tekortkomingen in het informatiemodel aanlopen. Wat leidt tot extra kosten en vertraging.

Daarnaast is het een **randvoorwaarde** dat er binnen de wettelijke kaders afspraken worden gemaakt tussen leveranciers en gebruikers over het toekomstgericht ontwikkelen van een BRK-applicatie (zie paragraaf 4.3). Het uitblijven van dergelijke afspraken heeft (mogelijk) tot gevolg dat leveranciers voor gebruikers suboptimale keuzes maken, dan wel dat gebruikers met diverse aanpassingen in applicaties en bijbehorende (rework)kosten worden geconfronteerd. Ook kan het de ontwikkeling van de BRK-API's in de weg zitten.

⁴⁶ Denk hierbij ook aan de integratie van de gewijzigde WKpb in IMKAD 2.3 (Beter Kenbaar; zie paragraaf 2.3.5). NB. Bij het bespreken van het conceptrapport op 9 december 2019, heeft het Kadaster aangegeven dat zij IMKAD 2.2 hebben vastgesteld.

Ook een randvoorwaarde is dat gemeenten in staat worden gesteld om in het voorjaar van 2020 een weloverwogen keuze te kunnen maken en hun opdrachtgeverschap naar softwareleveranciers in kunnen vullen.

Bovenstaande randvoorwaarden, gezien vanuit een meer collectief oogpunt, zijn van extra belang omdat blijkt dat:

- Leveranciers aangeven vanaf januari 2020 te willen beginnen met inbouwen van BRK Levering 2.0;
- de eerste BRK-API's al relatief snel beschikbaar komen in een 1.0 versie (verwachting medio 2020);
- leveranciers en gebruikers aangeven een ontwikkel- en implementatiedoorlooptijd te hebben tot ten minste q2 2022 (gemeenten) of q3 2022 (belastingssamenwerkingsverbanden);
- er nog in dit tijdspad vermoedelijk andere wijzigingen doorgevoerd dienen te worden (in ieder geval aanpassen van het informatiemodel WOZ);
- de werkdruk bij experts/ direct betrokkenen bij gemeenten groot is en hun beschikbaarheid schaars is in verband met andere grote trajecten (Omgevingswet).

Dit biedt een 'window of opportunity' waarin het sec implementeren van het aangedragen scenario 'implementeren BRK Levering 2.0' niet op voorhand het voor gemeenten beste scenario lijkt. Er dienen daarom meerdere scenario's uitgewerkt te worden (een aanzet is in hoofdstuk 4 gegeven). Dit om gemeenten hierin de ruimte te geven om te bepalen welk pad richting de BRK-API's het beste aansluit bij de eigen gemeentelijke veranderopgave op verschillende vlakken, de komende jaren.

5.2. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit dit rapport zijn de onderstaande aanbevelingen opgesteld en na akkoord van de begeleidingscommissie gedeeld met alle belanghebbenden (in de vorm van de verspreiding van dit (concept)rapport).

Afspraken met leveranciers

Op dit moment achten gemeenten het niet opportuun om de applicaties opnieuw te bouwen of grootschalig aan te passen aan BRK Levering 2.0, alvorens uitdrukkelijke afspraken zijn gemaakt

tussen leveranciers en een vertegenwoordiging van gemeentelijke gebruikers (koepel/gebruikersoverleg). Daarvoor zijn een aantal redenen te benoemen:

1. De aanpassingen die op korte termijn nodig zijn als gevolg van de doorwerking van de kadastrale schemawijziging naar in ieder geval de LV WOZ (medio 2020).
2. De opkomende ontwikkeling van API-gedreven gegevensuitwisseling (medio 2020)
3. De gering gebleken behoeften van gemeenten aan BRK Levering 2.0 (BRK Levering 2.0 voorziet voor geïnterviewde gemeenten niet direct in een behoefte)

De eerst genoemde ontwikkelingen zijn naar verwachting medio 2020 in kaart gebracht. Vervolgens kunnen applicaties op basis van het totaalpakket van wijzigingen worden aangepast of herbouwd, waardoor desinvesteringen worden voorkomen en een toekomstvaste richting gekozen kan worden. Hierin kunnen mogelijk op onderdelen al stappen gezet worden richting Common Ground (zoals het voorsorteren op een gezamenlijk gedragen databasestructuur). Dit draagt bij aan het vergroten van baten voor gemeenten. Zie voor dit punt verder paragraaf 4.3. Van de gelegenheid kan gebruik worden gemaakt om op detailniveau onduidelijkheden c.q. inhoudelijke aandachtspunten t.a.v. het IMKAD 2.2 (verwerking van historie in het IMKAD) te adresseren.

Uitwerken van migratiescenario's en roadmap

Het is aan te bevelen om scenario's uit te werken ten aanzien van de migratie richting gebruik van de BRK-API's. Deze scenario's dienen recht te doen aan de betrokken belangen, waarbij wordt voorkomen dat er (onnodig) grootschalig door gebruikers wordt geïnvesteerd in techniek die niet in lijn is met de informatiekundige visie Common Ground (een aanzet tot deze scenario's zijn in hoofdstuk 4 van deze impactanalyse opgenomen).

Het is daarmee van belang dat er eerst met de stakeholders op strategisch niveau en vanuit een meer collectief oogpunt het vervolgpad omtrent BRK Levering wordt bepaald. Door afnemers en bronhouder gezamenlijk te laten bepalen welke wijze van informatie-uitwisseling er de komende jaren nodig is, worden korte-termijnbeslissingen ten aanzien van software-aanpassingen en daarmee procesinrichting vermeden. Wanneer deze ontwikkelingen door middel van een roadmap in een bredere context geplaatst kunnen worden, waarbij planning van elk van de ontwikkelingen met elkaar in verband wordt gebracht, worden afnemers, leveranciers en Kadaster (en aanpalende basisregistraties) beter in staat gesteld om toekomstvaste keuzes te maken.

Deze keuzes kunnen per vakinhoudelijke afdeling/ proces verschillen, conform de scenario's zoals weergegeven in deze analyse. Het is van belang dat een gemeente voor zichzelf in kaart brengt welke informatiebehoefte er wat betreft kadastrale informatie leeft, en welk informatieproduct daar in de tijd de beste invulling aan geeft.

Nader onderzoek BRK-API's/ Haal Centraal

Om duidelijk te krijgen wat er nodig is om met API's te kunnen werken, is het van belang meer inzicht te krijgen in hetgeen de API's functioneel en technisch mogelijk maken. Hiertoe is het aan te bevelen om op korte termijn de (ontwikkeling van de) BRK- API's (Haal Centraal) nader te onderzoeken. Het is van belang om hierbij aandacht te besteden aan de door de vakinhoudelijke domeinen gewenste functionaliteiten. Bepaal hierbij zo gedetailleerd als mogelijk de haalbaarheid van elke gewenste functionaliteit en plaats dit in de roadmap.

BRK Levering 2.0

Ten aanzien van BRK Levering 2.0 zijn er uit deze analyse de volgende aanbevelingen gebleken:

- Maak de vaststellingsprocedure van IMKAD upgrades voor alle stakeholders transparant, inclusief de inhoudelijk gewenste aanvullingen uit dit rapport. Op dit moment heeft het informatiemodel in de beleving van een groot aantal stakeholders geen definitieve status, althans is deze definitieve status niet als zodanig met hen gecommuniceerd, met het risico dat ontwikkelingen en bijbehorende investeringen geen gedeelde basis kennen.
- Onderzoek op welke wijze vanuit het oogpunt van gebruikers het meest efficiënt met de historie kan worden omgegaan en wat er vanuit het Kadaster gefaciliteerd kan worden om dit te vereenvoudigen. Zorg er eveneens voor dat dit informatiekundig in het IMKAD wordt verwerkt.

Planning

Ten aanzien van planning zijn de volgende aanbevelingen af te leiden:

- BRK Levering 1.0 dient tenminste tot en met het tweede kwartaal van 2022 beschikbaar te zijn (gemeenten⁴⁷). Afhankelijk van de op te stellen roadmap en het tempo van migratie van elke afnemer kan het zijn dat ook na deze datum een organisatie (-onderdeel) nog geen alternatief heeft geïmplementeerd. Het is aan te bevelen in de op te stellen roadmap zo snel als mogelijk duidelijkheid te krijgen over de doorlooptijd van verschillende implementatiesporen, en eveneens een perspectief te ontwikkelen voor het geval een partij niet tijdig een migratie in gang heeft kunnen zetten.
- Het is denkbaar dat alternatieve sporen, zoals de API's, een versnelling kunnen doormaken, waardoor de migratie met deze oplossingen sneller tot resultaat kunnen leiden,

⁴⁷ Belastingssamenwerkingsverbanden geven aan nog een kwartaal langer nodig te hebben.



In dat geval kan BRK Levering 1.0 mogelijk eerder worden uitgefaseerd. Het is van belang in de roadmap deze kansen ook expliciet te maken en daar desgewenst op te gaan sturen.

Bijlage A: Gesprekspartners/ betrokkenen

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van BZK	Elise Wagenmaker
Kadaster	Karin de Bourgraaf
VNG	Floris Zwaferink
VNG Realisatie	Marcel Rietdijk

Projectgroep Team Impactanalyse

Organisatie	Naam
VNG Realisatie	Maurice van Erven, Nico Status Muller

Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Kadaster	Ferry de Jong
Kadaster	Joop van Staalduinen
VNG	Janneke de Zwaan
VNG Realisatie	Ben Roetgerink
VNG Realisatie	Mark Backer
VNG Realisatie	Arjen Kloosterboer
Haal Centraal	Brenda de Graaf
Haal Centraal	Cathy Dingemanse
Waarderingskamer	Ruud Kathmann
Cocensus	Nathalie Icke

Regionale Belasting Groep	Dick van Oostrom
GBLT	Jan Maes
GBLT	Sarai Scheurink
Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing	Bram Verwijs
Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing	Elly Quak
Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing	Remco de Groot
Belastingssamenwerking West-Brabant	Ingrid Hurckx
Almere	Fred Brekelmans
Amsterdam	Michon Hinke
Amsterdam	Karin Goes
Amsterdam	Jeroen Riemens
Amsterdam	Marjolein Kavelaars
De Bilt	Pascal Keij
Den Haag	Hans de Heij
Den Haag	Rob van Alem
Peel en Maas	Diane Peeters
Centric	Marijke Bouquet
Centric	Jan Karel van Gent
NedGraphics	Irena Dronjak
PinkRocade	Marcel Brons
PinkRocade	Berry van Den Bosch
PinkRocade	Kees van Vlimmeren
Gouw IT	Mevrouw A. Cohen

Bijlage B: Resultaten enquête

Via een online enquête is onder gemeenten en samenwerkingsverbanden een uitvraag gedaan naar het huidige gebruik van en ervaring met BRK Levering 1.0 en de bekendheid met de voorgenomen wijzigingen. Dit heeft geresulteerd in antwoorden van 32 respondenten. Hieronder de vragen met bijbehorende geanonimiseerde antwoorden.

Vraag 1 - Voldoet de huidige BRK Levering (1.0) aan de wens (-en) vanuit de proces (-sen) waar deze wordt toegepast? Denk aan aspecten als inhoud, informatiemodel, kwaliteit van levering of actualiteit?

Ja: 21

Nee: 11

Vraag 2 - Indien u nee heeft geantwoord, kunt u een toelichting geven?

- Koppeling BRP en kadastrale objecten kan beter.
- De gegevens in BRK Levering over bedrijven, die een zakelijk recht hebben, laten te wensen over. Deze zijn niet altijd actueel of niet altijd terug te voeren tot een bedrijf uit het Handelsregister.
- De comfortinformatie is ongewenst.
- Na invoering Koers hebben wij forse achterstanden geconstateerd in BRK Levering. Hiernaast komen bij ons vele vragen binnen mbt de koppeling BRK BAG (vnl appartementen). Als laatste hebben wij veel werk om de relatie tussen gerechtigden en hun woonadres te leggen.
- Actualiteit was wel een puntje, maar gaat nu goed.
- Mutaties bevatten geen actuele adresgegevens. Dit wordt veroorzaakt doordat mensen nog niet verhuisd zijn bij transacties. Dit is nu alleen op te lossen door het inlezen van een nulstand.
- Niet altijd worden de koopsommen vermeld. Tevens is het soms lastig dat een rectificatie niet met terugwerkende kracht wordt opgenomen in de BRK.

- De zogenaamde comfort informatie wordt niet actueel gehouden.
- Vooral bij appartementsrechten gaan er vaak data inhoudelijke dingen mis.
Actualiteit: het duurt vaak te lang na het passeren van een akte voor het BRK mutatiebericht ons bereikt en dus totdat onze informatiesystemen kunnen worden bijgewerkt.
- Wij zouden graag een nog actuelere was wordt (nu ongeveer twee weken) ontvangen
- Als er een beperkt recht is dan beschreven wat voor een beperkt recht.
Wijzigen van oppervlakten (inmetingen), is geen tijdschakel van dus niet duidelijk wat de historie was.
Bijdragen aan VVE wordt gemist, hiervoor moeten we nu altijd de akte opvragen.
- BRK levering moet afgeschaft worden. Het leveren van kadastrale gegevens moet vervangen worden door een web-service.
- Naast binnen halen gegevens maken wij ook gebruik van WFS lagen.
- Dit willen wij vanaf volgend jaar (2020; red) oppakken voor verbetering.
- Ja voldoet, echter binnen halen gegevens is nu nog omslachtig.

Vraag 3 - Hoeveel applicaties worden indirect (d.m.v. een gemeentelijke doorlevering) gevoed met BRK levering 1.0 binnen uw organisatie?

1 of 2: 15

Meer dan 2: 17

Vraag 4 - Bent u op de hoogte van de vanuit het kadaster voorgestelde wijzigingen (BRK levering 2.0 en het achterliggende informatiemodel IMKAD 2.2)?

Ja: 14

Nee: 18

Bijlage C: Inhoud van de BRK

De basisregistratie Kadaster ontsluit de openbare registers⁴⁸ door middel van:

- a) de **kadastrale aanduiding** van een onroerende zaak en van een appartementsrecht, en
- b) **de naam** van de eigenaar van, of beperkt gerechtigde met betrekking tot een onroerende zaak, met uitzondering van de rechthebbende op een erfdiensbaarheid.

De Basisregistratie Kadaster bevat⁴⁹:

- de kadastrale aanduiding van onroerende zaken en van appartementsrechten (object);
- naam, voornamen, adres, geboortedatum en burgerlijke staat van de eigenaar van, beperkt gerechtigde met betrekking tot, of beslaglegger op, een onroerende zaak of, ingeval die eigenaar, gerechtigde of beslaglegger een rechtspersoon is, de rechtsvorm (subject);
 - ten aanzien van een eigenaar en beperkt gerechtigde: een verwijzing naar alle in de openbare registers ingeschreven of geboekte stukken, voor zover die stukken betreffen onroerende zaken en rechten waaraan die zaken zijn onderworpen;
 - het aandeel van een eigenaar of beperkt gerechtigde in geval van een gemeenschap;
- de wettelijke benaming van de beperkte rechten waaraan een onroerende zaak is onderworpen, en van de beslagen die op die zaak of dat beperkte recht zijn gelegd, als ook, of die zaak of dat beperkte recht onder bewind staat of ten aanzien daarvan een beding als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is ingeschreven (type zakelijk recht);
- de (administratieve) kadastrale grootte van een perceel⁵⁰;
- de gegevens met betrekking tot beperkingenbesluiten, alsmede daarop betrekking hebbende beslissingen in administratief beroep, rechterlijke uitspraken en verklaringen met betrekking tot het vervallen van een publiekrechtelijke beperking, die krachtens de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken in de openbare registers zijn ingeschreven en gegevens die krachtens een andere wet aan de Dienst ter inschrijving in

⁴⁸ Zie artikel 48 Kadasterwet.

⁴⁹ Gebaseerd op artikel 48, lid 2, Kadasterwet.

⁵⁰ Dit is wat ander dan de geometrische m2 uit de Digitale kadastrale kaart (DKK), <https://zakelijk.kadaster.nl/digitale-kadastrale-kaart-als-open-data>

de openbare registers, respectievelijk ter opneming in de basisregistratie kadaster, worden aangeboden;⁵¹

- ten aanzien van een onroerende zaak en een appartementsrecht: een verwijzing naar alle daarop betrekking hebbende, in de openbare registers ingeschreven of geboekte stukken, alsmede naar door de Dienst verkregen inlichtingen of verrichte waarnemingen als bedoeld in artikel 54, eerste lid, onderdelen c en d van de Kadasterwet;
- voor zover op een onroerende zaak een recht van hypotheek rust, het bedrag waarvoor de hypotheek is gevestigd, of indien dit bedrag nog niet vaststaat, het maximumbedrag dat uit hoofde van een hypotheek op het goed kan worden verhaald, en voor zover bekend, de rentevoet;

feitelijke gegevens met betrekking tot een onroerende zaak, een beperkt recht met betrekking tot die zaak of een appartementsrecht, voor zover die een nadere omschrijving, een beperking, een begunstiging of een kenmerk bevatten, die voor het rechtsverkeer of de landelijke kadastrale kaart van belang zijn, of voor zover die betrekking hebben op het beheer, de domicilie of de beschikkingsbevoegdheid van de eigenaar van, beperkt gerechtigde met betrekking tot, of de beslaglegger op, een onroerende zaak, een beperkt recht of een appartementsrecht.

De basisregistratie kadaster bevat voorts de landelijke kadastrale kaart, welke bevat:

- de (kartografische afbeelding) van de kadastrale grenzen van een perceel, weergegeven in het net van coördinaatpunten, bedoeld in artikel 52 van de Kadasterwet.
- de kadastrale aanduiding van een perceel;
- de rijksgrens en de grens van een provincie of gemeente;
- een voorstelling van de omtrek van een hoofd- of bijgebouw (uit de BGT) op een perceel, met dien verstande dat de omtrek van een bijgebouw uitsluitend wordt weergegeven indien die weergave naar het oordeel van de Dienst nodig is voor een goede oriëntatie op de kadastrale kaart.

⁵¹ Tot naar verwachting medio 2020/ begin 2021 (inwerkingtreding wijziging Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen, Beter Kenbaar) zijn de gemeentelijke beperkingen nog opgenomen in een gemeentelijk beperkingenregister. Publiekrechtelijke beperkingen van andere bestuursorganen zijn al wel via BRK ontsloten.