

IMPACTANALYSE BAG 2.0

Eindrapport



Opgesteld door Marcel Rietdijk, Arjan Kloosterboer, Frank van Zutphen & Nienke Langejan
Datum 22 december 2017
Versie Eindrapport versie 1.01

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Doelstellingen	8
1.3 Aanpak & methodologie	10
1.4 Leeswijzer	12
2 Toelichting BAG 2.0	13
2.1 Ordening van de verschillende wijzigingen	13
2.2 De verschillende inhoudelijke wijzigingen	15
2.3 Enkele specifieke opmerkingen	19
3 Technische uitwerking BAG 2.0	21
3.1 Consequenties vanuit gemeentelijk perspectief	21
3.2 Planning invoering BAG 2.0	26
4 Analyse van de impact BAG 2.0	29
4.1 Kosten applicaties softwareleveranciers	30
4.2 Tijdsbesteding gemeenten	35
4.3 Overige wijzigingen	39
5 Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlage A: Gesprekspartners	46
Bijlage B: Gebruikte bronnen	47
Bijlage C: Collectieve implementatie activiteiten	48
Bijlage D: Overzicht wijzigingen	50

Managementsamenvatting

De Wet basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: de Wet bag) is op 1 juli 2009 in werking getreden. In deze wet worden gemeenten aangewezen als de houder en beheerder van een adressen- en gebouwenregistratie (BAG). Halverwege 2014 is een evaluatie van de Wet bag afgerond. In 2015 heeft een aantal werkgroepen naar aanleiding daarvan verdere voorstellen ontwikkeld voor aanpassing van de BAG, die door het bronhouders- en afnemersoverleg van de BAG (BAG BAO) zijn overgenomen. De conclusies en aanbevelingen uit dit traject vormden input voor een wijziging van de wet. In de voorliggende rapportage zijn de resultaten beschreven van de impactanalyse, die is uitgevoerd naar de wijziging van de wet (BAG 2.0).

Eerst is een volledig kwalitatief overzicht van de wijzigingen met impact voor gemeenten opgesteld en een inventarisatie gemaakt van de relevante koppelvlakken. Vervolgens is in gesprekken met gemeenten en leveranciers gesproken over de te verwachten impact van de wijzigingen. In de afsluitende fase zijn de resultaten van de verschillende analyses en de gesprekken met gemeenten en leveranciers vertaald in een beschrijving van de impact en migratiescenario's.

De volgende inhoudelijke wijzigingen zijn geïnventariseerd:

- BAG 1.0 aanscherpingen (hadden moeten gelden onder de huidige regelgeving):
 - Handhaving van bestaande uitgangspunten;
 - Vastlegging van bestaande werkwijzen.
- BAG 2.0 basis (wijzigingen van nieuwe wetgeving voor de BAG, zijnde een andere structuur van de regelgeving, het aanpassen van het kwaliteitsregiem en een opnieuw gemodelleerd informatiemodel):
 - Andere wijze van modelleren.
- BAG 2.0 meeliftende wijzigingen (inhoudelijke wijzigingen in het informatiemodel en de objectafbakening die worden doorgevoerd omdat de regelgeving nu toch wordt aangepast, primair bestaande uit enkele wijzigingen in gegevens, toepassingsregels voor registratie en het 'strak trekken' van objectafbakening):
 - Aanpassing eisen aan gegevens;
 - Aanpassing statusovergangen;
 - Aanscherping criteria objectafbakening;
 - Vervallen van uitzonderingen;
 - Wijziging onderzoeksproces;
 - Flexibilisering van brondocumenten.

Voor deze analyse is een onderscheid gemaakt naar de volgende voor gemeenten relevante aandachtsgebieden:

- A. de BAG-gegevensverzameling (database);
- B. de functionaliteit van de BAG-applicatie;
- C. het koppelvlak met de LV BAG;
- D. de koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen;
- E. de werkprocessen voor het beheren van de BAG;
- F. de benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder.

BAG-gegevensverzameling (database) en functionaliteit van de BAG-applicatie

De volgende aanpassingen in de BAG applicaties hebben de grootste impact:

- De overgang naar nieuwe koppelvlak met LV BAG. De impact is op de langere termijn substantieel groter bij een niet StUF-conform LVBAG-koppelvlak;
- Het gescheiden historiemodel van objecten en in-onderzoek;
- De introductie van een versienummer voor waardewijzigingen van een BAG-object;
- Het in onderzoek plaatsen van attributen van een object in plaats van een volledig object;
- Het toevoegen van statussen (met name in wizards en 'database');
- De conversie van de database.

Leveranciers hanteren verschillende modellen voor de doorbelasting van de extra kosten voor BAG 2.0. De kosten van leveranciers bestaan uit het aanpassen van de BAG-applicatie en implementatie-ondersteuning (consultancy) bij gemeenten. Er is nauwelijks informatie ontvangen van de leveranciers, omdat informatie over de kosten bedrijfs- en concurrentiegevoelig is. Daarom zijn de verwachtingen bij gemeenten opgehaald. Het is de verwachting dat de extra rekening van softwareleveranciers voor BAG 2.0 (eenmalige licentiekosten en implementatieondersteuning / consultancy) tussen de € xxx en € xxx zal gaan bedragen.

Het bovenstaande cijfer betreft de te verwachten éénmalige extra kosten voor de BAG 2.0 applicatie. De 'verborgen' kosten voor gemeenten, als wordt gekozen voor een koppelvlak met de LV BAG dat niet conform StUF is, zijn in dit cijfer niet meegenomen. Nu afwijken van StUF betekent dat de rekening voor de beheerkosten van het koppelvlak naar de LV BAG hoger wordt én dat de rekening voor toekomstig te ontwikkelen StUF componenten voor (binnengemeentelijke en verticale) koppelvlakken hoger uit gaat vallen (omdat minder hergebruik gemaakt kan worden van reeds ontwikkelde componenten).

Uit de analyse blijkt dat het huidige ontwerp van het koppelvlak StUF-LVBAG op essentiële onderdelen afwijkt van StUF (waaronder historie en in-onderzoek). StUF staat op de 'pas toe of leg uit' lijst en is ook van toepassing op de uitwisseling tussen de gemeentelijke BAG-applicatie en de LV BAG. Het berichtenverkeer tussen gemeentelijke BAG-applicatie en LV BAG kan conform StUF worden ingericht. Het Kadaster heeft daarbij (nog) geen overtuigende redenen kunnen geven ('leg uit') om af te wijken van StUF.

Het afwijken van StUF betekent dat software in twee 'talen' moeten kunnen spreken. Alle softwareleveranciers geven aan dat zij op termijn meer kosten moeten maken als het koppelvlak naar de LV BAG niet conform StUF is. Leveranciers vinden het van groot belang dat het berichtenverkeer met de LV BAG op dezelfde wijze is ingericht als het binnengemeentelijk berichtenverkeer. Softwareleveranciers hebben ook aangegeven dat zij deze extra kosten gaan doorbelasten aan gemeenten. KING kan dan ook niet anders dan negatief adviseren over dit koppelvlak vanuit haar bewakingsrol van de StUF standaard.

Vervolgactie: Het koppelvlak naar de LV BAG moet conform de StUF standaarden worden ingericht. Het Kadaster en KING moeten deze samen ontwikkelen. Deze actie moet in januari 2018 worden afgerond om te voorkomen dat de gewenste inwerkingtreding van de BAG 2.0 per 1 juli 2018 niet wordt gehaald.

Koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen

De binnengemeentelijk koppelvlakken zijn en blijven StUF-conform. Er zijn vier verschillende scenario's onderkend hoe om te gaan met de binnengemeentelijke koppelvlakken in relatie tot BAG 2.0.

Het voorlopige voorkeursscenario is om - totdat StUF-BG 3.20 vastgesteld en geïmplementeerd is - te volstaan met gebruik van StUF-BG 3.10 (en daarvan afgeleide koppelvlakken) en enkele BAG 2.0 gegevens via zogenaamde extraElements te verstrekken aan afnemers die willen beschikken over BAG 2.0 gegevens. De wijzigingen in de BAG hebben in dat geval slechts geringe gevolgen voor enkele koppelvlakken. Indien de ontvangende applicaties de gewijzigde attributen willen gebruiken, dan moeten die daarop aangepast worden.

Benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder

De BAG-beheerders moeten goed op de hoogte zijn van de aanpassingen die samenhangen met de BAG 2.0. Het is de verwachting dat de kosten hiervoor ten minste uitkomen op een eenmalige investering van € 0,3 miljoen. Dat is overigens nog exclusief eventuele out-of-pocket kosten (die gemaakt moeten worden als er een externe training wordt gevolgd).

Werkprocessen voor het beheren van de BAG

Onder de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen van de BAG vallen de kosten voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie, de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen voor de BAG-medewerkers (los van het daadwerkelijk muteren van de BAG) en de kosten voor het afstemmen van de werkprocessen met binnengemeentelijke afnemers. Het aanpassen van de werkprocessen zal gemeenten naar verwachting tussen de € 0,5 en de € 1,1 miljoen gaan kosten voor heel Nederland en daar komen de interne uren voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie nog bij (opgenomen als PM-post).

Daarnaast zijn pandafbakeningscriteria en uitzonderingen komen te vervallen. Dit betekent dat er meer objecten moeten worden opgenomen in de BAG. Het opnemen van deze extra objecten leidt tot extra werkzaamheden en dus extra kosten voor de BAG-beheerder. In het bijzonder het opnemen van schuren in de BAG is een impactvolle maatregel. Het is de verwachting dat er mogelijk 2 miljoen schuren nu nog niet in de BAG staan opgenomen. Het opnemen van alle schuren in de BAG zal gemeenten tussen de € 13,7 en € 20,5 miljoen gaan kosten. Mede omdat de impact zo groot is voor gemeenten is het de moeite waarde om maatregelen te onderzoeken waarmee de impact beperkt kan worden.

Vervolgactie: Het opnemen van alle schuren in de BAG is een impactvolle maatregel. Het is daarom van belang dat nader wordt gekeken naar maatregelen om de impact te beperken. Daarbij is het allereerst de moeite waard om te onderzoeken in hoeverre informatie uit de BGT en WOZ-administratie automatisch overgezet kan worden naar de BAG. Tevens kan de impact beperkt worden door bepaalde gegevens facultatief te maken of door met implementatienormen te gaan werken. Tot slot is het van belang dat deze activiteiten passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijk streefbeeld om tot een objectregistratie te komen.

In aanvulling op bovenstaande vervolgacties zijn er nog 12 andere vervolgacties geïdentificeerd, waarmee een succesvolle en tijdige implementatie van BAG 2.0 bij alle gemeenten mogelijk wordt tegen een zo beperkt mogelijke impact voor gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Wet basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: de Wet bag) is op 1 juli 2009 in werking getreden. In deze wet worden gemeenten aangewezen als de houder en beheerder van een adressen- en gebouwenregistratie (BAG). In de BAG zijn identificerende objectnummers, beschrijvende gegevens, temporele gegevens en meta-gegevens opgenomen over een aantal objectsoorten (pand, verblijfsobject, standplaats, ligplaats, woonplaats, openbare ruimte en nummeraanduiding). De BAG is een belangrijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties.

Halverwege 2014 is een evaluatie¹ van de Wet bag afgerond. In 2015 heeft een aantal werkgroepen naar aanleiding daarvan verdere voorstellen ontwikkeld voor aanpassing van de BAG, die door het bronhouders- en afnemersoverleg van de BAG (BAG BAO) zijn overgenomen. De conclusies en aanbevelingen uit dit traject vormden input voor een wijziging van de wet (BAG 2.0). Hierbij was het de insteek van het Ministerie van BZK om geen inhoudelijke wijzigingen door te voeren, maar vooral onderwerpen naar lagere regelgeving te verplaatsen, zodat deze onder een ander regime zouden komen te vallen en de regelgeving over de BAG daarmee flexibeler aangepast zou kunnen worden. KING heeft voorafgaand aan de vaststelling van de nieuwe wet en het Besluit bag impactindicaties^{2,3} uitgevoerd, waarin zij geconcludeerd heeft dat voor een goede beoordeling van de uitvoeringsaspecten voor gemeenten een beoordeling van de lagere regelgeving (de verschillende ministeriële regelingen met bijbehorende documenten) noodzakelijk is.

Voor de zomer van 2017 is het gewijzigde informatiemodel gepubliceerd. Anders dan de oorspronkelijke insteek van het Ministerie van BZK zijn hierin verschillende inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Naar aanleiding daarvan heeft KING in juni 2017 een snelle scan uitgevoerd van de verwachte impact voor gemeenten (als bronhouder en afnemer). De impact van de wijzigingen bleek groter dan vooraf werd verwacht. In een gesprek met het Ministerie van IenM (thans het Ministerie van BZK⁴) over het verdere vervolg van BAG 2.0 is vervolgens geconstateerd dat het wenselijk was dat VNG en KING tot een verdieping en vervolmaking van deze globale inschatting zouden komen.

1.2 Doelstellingen

De voorliggende impactanalyse is de verdieping van de reeds eerder uitgevoerde snelle scan naar de gevolgen van BAG 2.0. In de impactanalyse zijn uitsluitend die onderwerpen gecompleteerd en verdiept waar de meeste impact wordt verwacht. Het gaat hierbij om de impact op standaarden en de consequenties hiervan voor informatiesystemen en leveranciers. En daarnaast om de impact van de implementatie van de gewijzigde informatiesystemen en enkele inhoudelijke wijzigingen bij gemeenten. De in de snelle scan opgenomen overige relevante onderwerpen, zijn in de vorm van een aanzet tot noodzakelijke vervolgactiviteiten (aangevuld en aangescherpt op basis van deze impactanalyse) opgenomen in bijlage C.

¹ Auditdienst Rijk (2014), *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen; Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deel B: Integraal evaluatierapport.*

² KING (2016), *Impactindicatie voorgenomen wijziging Wet BAG.*

³ KING (2017), *Aanvullende impactindicatie Wet basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Notitie*

⁴ In het vervolg van het rapport spreken wij over het Ministerie van BZK.

In deze impactanalyse is onderscheid gemaakt tussen de impact voor gemeenten enerzijds en de noodzakelijke activiteiten voor VNG en KING (vanaf 1 januari VNG Realisatie) anderzijds.

De impactanalyse beperkt zich tot de directe gevolgen van de implementatie van BAG 2.0. Dat betekent dat er in de eerste plaats wordt gekeken naar de gevolgen voor werkprocessen en systemen die direct zijn gerelateerd aan de bijhouding van de BAG. Daarnaast worden de belangrijkste gevolgen in beeld gebracht voor het uitwisselen van gegevens met binnengemeentelijke afnemers die direct zijn gekoppeld aan deze systemen. Het gaat daarbij onder meer om de uitwisseling van gegevens vanuit de BAG met de systemen voor het beheer van de WOZ, de bijhouding van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), de bijhouding van de Basisregistratie personen (BRP) en de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor zover wijzigingen in de BAG ook gevolgen hebben voor afnemers van één van deze beheervelden, zijn deze buiten beschouwing gebleven.

De doelstelling van de verdiepende impactanalyse is daarmee:

1. een voldoende duidelijk (kwalitatief) totaalbeeld van de effecten van de invoering van BAG 2.0 voor en bij gemeenten op beheer en gebruik van de BAG, op het BAG-gegevensbestand en op de voor het BAG-beheer ingezette informatiesystemen, uitgaande van de bestaande uitvoeringspraktijk van gemeenten;
2. een onderbouwing van de vanuit gemeenten wenselijk geachte migratiestrategie van het bestaande gemeentelijke BAG gegevensbestand naar BAG 2.0 (waarbij ook zal worden aangegeven in hoeverre op basis van juridische, financiële of pragmatische overwegingen de door het Kadaster reeds voorgestelde aanpak door gemeenten wenselijk wordt geacht);
3. een (zoveel mogelijk kwantitatief) inzicht in de kosten die gemeenten als bronhouder moeten maken om de migratie naar BAG 2.0 te kunnen doorvoeren;
4. een kwantitatieve onderbouwing van de kosten die gemeenten moeten maken voor het aanpassen van de informatiesystemen (applicaties inclusief koppelvlak met de LV BAG) die gebruikt worden in hun rol als bronhouder van de BAG;
5. inzicht in de vanuit VNG/KING benodigde activiteiten en de daaruit volgende planning voor het aanpassen van de koppelvlakken met afnemende gemeentelijke informatiesystemen (WOZ, BRP en Wabo), zodat een totaalbeeld ontstaat van de noodzakelijke doorlooptijd van de volledige implementatie van BAG 2.0-applicaties bij zowel leveranciers als gemeenten;
6. een onderbouwing van de vanuit gemeenten (vanuit beheersbaarheid en kosten) wenselijk geachte strategie(en) om de binnengemeentelijk afnemende systemen aan te sluiten op BAG 2.0 (zoals een mogelijke ontkoppeling van aanpassing van interne koppelvlakken van die van het koppelvlak met de LV-BAG);
7. inzicht in de kosten die gemeenten als afnemer moeten maken voor het aanpassen van BAG-applicaties en van de BAG afnemende informatiesystemen (beperkt tot WOZ, BGT en BRP) als gevolg van het wijzigen van interne koppelvlakken;
8. een verdere uitwerking van de benodigde (implementatie)ondersteuning vanuit VNG/KING.

De doelstellingen 1, 2, 3, 4, 6 en 7 dragen bij aan het voor gemeenten inzichtelijk maken van de door hen uit te voeren activiteiten en de daarmee verbonden kosten. De doelstellingen 2, 5, 6 en 8 dragen bij aan verdere (landelijke) afspraken over de implementatie van BAG 2.0.

1.3 Aanpak & methodologie

1.3.1. Plan van aanpak

Bij het uitvoeren van de impactanalyse is de volgende fasering (met daarbinnen de genoemde activiteiten) gevolgd:

A. Voorbereidingsfase

In deze fase zijn tussen de opdrachtgever en het projectteam gedetailleerde afspraken gemaakt over welke partijen op welk moment worden betrokken (zoals specifieke gemeenten en leveranciers). Hierbij is gekozen voor zowel gemeenten die betrokken zijn bij het BAG BAO als ook met gemeenten die daarin geen rol hebben.

Vervolgens zijn op verschillende onderwerpen eerste analyses uitgevoerd, zoals:

- het opstellen van een volledig kwalitatief overzicht van de wijzigingen met impact voor gemeenten (op basis van startdocument van het Ministerie van BZK⁵ en aanvullende gesprekken met Ministerie van BZK);
- een inventarisatie van relevante koppelvlakken waarbij tevens in beeld is gebracht welke afhankelijkheden er bij deze koppelvlakken bestaan met andere lopende ontwikkelingen (zoals RSGB 3.0 en StUF 3.20) in het kader van planning en beschikbare capaciteit;
- een beoordeling van de documentatie over onder meer de vraagstukken migratiestrategie (inclusief voorstel Kadaster) en aansluitstrategie binnengemeentelijke systemen.

B. Empirische fase

Deze fase bestond uit het uitwerken van het analysekader ten behoeve van het voeren van gesprekken met gemeenten en leveranciers. Ook werd reeds beschikbare documentatie bestudeerd. Op basis van dit analysekader zijn gesprekken gevoerd met de eerder geselecteerde betrokkenen, zoals leveranciers en gemeenten. In de gesprekken met gemeenten werd vooral input opgehaald voor een kwantitatieve onderbouwing van de kosten en een validatie van de volledigheid van de te verwachten effecten van BAG 2.0. In de gesprekken met leveranciers werd naast een kwantitatieve onderbouwing van de kosten en een validatie van de volledigheid van de te verwachten effecten van BAG 2.0, ook ingegaan op vraagstukken omtrent migratie en aansluiten die uit de analyse in de voorbereidingsfase naar voren zijn gekomen.

C. Afsluitende fase

In de afsluitende fase zijn de resultaten van de verschillende analyses en de gesprekken met gemeenten en leveranciers vertaald in een beschrijving van de impact en migratiescenario's. Vervolgens zijn de voorlopige resultaten besproken met de opdrachtgever en een vertegenwoordiging van gemeenten.

Tijdens het uitvoeren van deze impactanalyse waren noch de Catalogus BAG 2018 noch het koppelvlak met de LV BAG definitief vastgesteld. Dit bood het Ministerie van BZK de mogelijkheid om bepaalde effecten die uit deze impactanalyse naar voren komen, nog voor de vaststelling van beide documenten zoveel mogelijk te beperken. Dit kan echter betekenen dat er kleine verschillen kunnen bestaan tussen formuleringen in deze rapportage en de uiteindelijke versies van beide documenten.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0. Conceptversie 0.65.*

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse hebben wij het analysekader van KING gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen van de implementatie van BAG 2.0 worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.



Het eerste element van het opschalingskader is de **projectbeschrijving** (zie hoofdstuk 2 toelichting BAG). Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project (inclusief plan van aanpak) en het belang van het project. Het tweede element van het opschalingskader is de **coherentie**. Hoe past het project binnen Samen Organiseren en binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Vervolgens wordt gekeken naar de **samenhang** (zie hoofdstuk 3 technische uitwerking): hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Daarna wordt gekeken naar de **effecten & alternatieven** (zie hoofdstuk 4 impact BAG). Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Als laatste kan worden gekeken naar de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project en hoe is de financiering te organiseren? Het gebruik van het analysekader zorgt ervoor dat alle relevante elementen in de beoordeling mee worden genomen.

Eerder heeft KING een impactindicatie⁶ uitgevoerd van de voorgenomen wijziging van de Wet Bag. In die analyse is reeds gekeken naar de onderwerpen **coherentie** en **stakeholders & rollen** (of legitimiteit). In deze analyse is daarom niet opnieuw naar deze onderwerpen gekeken, al is er wel een belangrijke wijziging geweest in de gemeentelijke beleidsdoelen. Gemeenten hebben in de zomer van 2017 een streefbeeld geformuleerd om te komen tot een geïntegreerde objectenregistratie.

Gemeentelijk streefbeeld objectenregistratie

Gemeenten ervaren al jaren allerlei knelpunten rondom de samenhang van verschillende basisregistraties, zoals in de relaties BAG-WOZ en BAG-BGT. Ook kennen geo(basis)registraties steeds meer relaties met andere registraties, waaronder de registraties voor het beheren van de openbare ruimte (BOR) en het uitvoeren van ruimtelijke planning (Wabo). De huidige (basis)registraties zijn echter los van elkaar ontwikkeld en hebben allemaal hun eigen wet, sturingsstructuur en financiering. Ontwikkelingen als de Omgevingswet, het verbeteren van (digitale) dienstverlening en het oplossen van maatschappelijke opgaven leiden tot nieuwe behoeften en vragen daarmee juist om meer samenhang in de gegevenshuishouding.

Gemeenten hebben naar aanleiding van deze behoeften gezamenlijk een streefbeeld geformuleerd om te komen tot een geïntegreerde objectenregistratie.⁷ In deze registratie zouden op termijn de BAG, de BGT, delen van de WOZ en delen van de gemeentelijke bestanden voor het beheren van de openbare ruimte moeten opgaan. Dit (breed gedragen en door de Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid geaccordeerde) streefbeeld is voor de komende jaren het kader waaraan lopende en nieuwe ontwikkelingen zullen worden getoetst. Dat betekent onder meer dat bij de implementatie van BAG 2.0 zoveel als mogelijk rekening wordt gehouden met het streefbeeld. Dit geldt in het bijzonder voor vraagstukken waarbij de samenhang met andere registraties aan de orde is.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft welke inhoudelijke aanpassingen er onder BAG 2.0 vallen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat dit betekent voor de architectuur en standaarden. Hoofdstuk 4 beschrijft de impact op de kosten van de applicaties voor gemeenten en de werkprocessen van de gemeenten. In hoofdstuk 5 worden de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor het vervolg.

⁶ KING (2016), *Impactindicatie voorgenomen wijziging Wet BAG*. Zie: https://vng.nl/files/vng/20160301_iimpactindicatie_bag_volledig_def.pdf.

⁷ Dit sluit ook goed aan bij de aanbevelingen en maatregelen die zijn opgetekend door de Auditdienst Rijk in de evaluatie van de BAG. Het gaat dan om de maatregel 'Het sturen op het realiseren van de beoogde baten' via een meersporenbeleid, zoals het bevorderen van de efficiëntie door stapsgewijs, en in het kader van het stelsel van basisregistraties, de BAG te harmoniseren met de andere basisregistraties en de bijbehorende wet- en regelgeving. En om de maatregel 'Het versterken van de organisatie en besluitvorming' door bijvoorbeeld synergie (samenwerking) te zoeken met andere registraties.

2 Toelichting BAG 2.0

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de wijzigingen die samenhangen met BAG 2.0. In de eerste paragraaf is een toelichting gegeven op de gehanteerde typering van de wijzigingen, omdat niet alle wijzigingen toegeschreven mogen worden aan BAG 2.0. In de tweede paragraaf is de inventarisatie gepresenteerd van alle wijzigingen. In de derde paragraaf worden kort enkele specifieke aandachtspunten aangestipt.

2.1 Ordening van de verschillende wijzigingen

Het oorspronkelijke uitgangspunt van het Ministerie van BZK bij de wijziging van de Wet BAG was om deze wetwijziging primair te richten op de flexibilisering van de regelgeving en het anders organiseren van de kwaliteitszorg. Bij het opstellen van de catalogus BAG⁸ is, naast een andere wijze van modelleren, ook een aantal inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Vanuit het Ministerie van BZK wordt aangegeven dat deze wijzigingen grotendeels voortkomen uit verzoeken die bronhouders en afnemers hebben geuit tijdens de evaluatie van de bestaande Wet BAG. Daarnaast wordt door het Ministerie van BZK aangegeven⁹ dat bepaalde onderwerpen in deze wijzigingslijst feitelijk geen gevolg zijn van BAG 2.0, maar moeten worden gezien als een niet eerder gerealiseerd onderdeel van BAG 1.0.

Door het Ministerie van BZK is als onderdeel van het opstellen van het kwaliteitskader BAG 2018 een overzicht¹⁰ opgesteld van alle inhoudelijke wijzigingen die zullen worden doorgevoerd als gevolg van het traject BAG 2.0. Dit overzicht is als startpunt gebruikt voor het in beeld brengen van de verschillende inhoudelijke wijzigingen. Er is dus niet opnieuw een eigenstandig onderzoek verricht naar alle inhoudelijke wijzigingen als gevolg van BAG 2.0. Wel is kritisch gekeken naar hetgeen op de lijst is opgenomen. Daarbij zijn onder meer dubbelingen verwijderd en zijn wijzigingen die onvoldoende helder waren geformuleerd aangescherpt. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van daadwerkelijke inhoudelijke wijzigingen.

De verschillende wijzigingen zijn daarbij toegekend aan de volgende categorieën van wijzigingen:

1. Wijzigingen die het gevolg zijn van de nieuwe wetgeving voor de Basisregistratie adressen en gebouwen, primair bestaande uit een andere structuur van de regelgeving, het aanpassen van het kwaliteitsregiem en een opnieuw gemodelleerd informatiemodel (hierna aangeduid als BAG 2.0 basis);
2. Inhoudelijke wijzigingen in het informatiemodel en de objectafbakening die worden doorgevoerd omdat de regelgeving nu toch wordt aangepast, primair bestaande uit enkele wijzigingen in gegevens, toepassingsregels voor registratie en het 'strak trekken' van objectafbakening (hierna aangeduid als BAG 2.0 meeliftende wijzigingen).
3. Uitvoering geven aan afspraken die al hadden moeten gelden onder de huidige regelgeving (hierna aangeduid als BAG 1.0 aanscherpingen).

Opgemerkt moet worden dat de toedeling van de verschillende wijzigingen aan deze categorieën in deze impactanalyse niet altijd overeen komt met de manier waarop vanuit het Ministerie van BZK naar deze wijzigingen wordt gekeken. Zo wordt in de eerder genoemde brief van het toenmalige

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Catalogus Basisregistratie Adressen en Gebouwen, 2018 - openbaar concept, versie 0.995*.

⁹ Brief van 18 september 2017 van het Ministerie van IenM aan de VNG.

¹⁰ Bijlage 2 Kwaliteits- en implementatienorm BAG 2018 van Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0. Conceptversie 0.65*.

Ministerie van IenM aan de VNG aangegeven dat het in onderzoek kunnen plaatsnemen van een gegeven en niet van een heel object een wijziging betreft van iets dat onder de vigerende Wet BAG al ingevoerd had moeten worden. Uit de toelichtende teksten op de nu vigerende regelgeving blijkt echter nergens dat sprake is van een tijdelijke niet beoogde situatie. Ook heeft de wetgever in de bij ministeriële regeling vastgestelde catalogus BAG 2009 destijds gekozen voor een technische vertaling hiervan door het in onderzoek plaatsnemen van objecten. De nu voorgestelde wijziging wordt door ons dan ook beschouwd als een wijziging van het destijds bij ministeriële regeling vastgestelde bestaande informatiemodel en derhalve als een onderdeel van BAG 2.0. Hetzelfde geldt voor een aantal wijzigingen in de objectafbakeningscriteria. Hierbij kan worden gedacht aan die gevallen waarin specifieke criteria worden aangepast, waardoor een groot aantal objecten alsnog onder de werking van de BAG komt te vallen (zoals prefab schuren). Ook deze wijzigingen worden in het kader van deze impactanalyse niet beschouwd als een uitvloeisel van de nu bestaande regelgeving.

De wijziging van de Wet Bag omvat, naast de inhoudelijke aanpassingen aan (de werking van) de BAG, ook een wijziging van de structuur van regeling van de inhoud van de registratie en aanpassingen in het kwaliteitsregime voor deze basisregistratie.¹¹ Er is een meer gelaagde structuur van regelgeving voorzien. Ook is de regelgeving op een aantal onderdelen vereenvoudigd. Zo is een aantal specifieke procedurele voorschriften voor het bijhouden van een BAG-register vervallen. In plaats daarvan gelden nu de generieke eisen van de Archiefwet 1995. Ook wordt de registratie van geconstateerde feitelijkheden verder vereenvoudigd. Naast het ook nu al bestaande proces-verbaal van constatering, wordt in de regelgeving alleen nog gesproken over ambtelijke verklaringen die een reden aanduiden voor een mutatie die zonder besluit of uitspraak in de registratie is aangebracht. Deze vereenvoudigingen geven gemeenten meer vrijheid in de wijze waarop zij het omgaan met brondocumenten organiseren.

En daarnaast wordt het huidige kwaliteitsregime met een systematiek van inspecties vervangen door een systematiek van (jaarlijkse) zelfcontroles. Voor de invulling hiervan wordt aangesloten op de ontwikkelingen rondom ENSIA. Daarnaast zal vanuit het Ministerie van BZK kwaliteitsmanagement op landelijk niveau worden ingeregeld. Op basis van door het Ministerie van BZK beschikbaar gestelde informatie zal het samenhangende regime van kwaliteitsborging er als volgt uit komen te zien:



¹¹ De impact van deze wijzigingen is eerder bekeken in KING (2016), *Impactindicatie voorgenomen wijziging Wet BAG*.

Vastlegging van de aangepaste wijze van kwaliteitszorg in een ministeriële regeling moet nog plaatsvinden. In de ministeriële regeling zal voornamelijk de werking van de zelfcontrole worden beschreven. Het hele kwaliteitskader zal in het kader van de implementatie- en kwaliteitsnormen als brief vanuit het Ministerie van BZK verzonden worden voor de inwerkingtreding. De achterliggende context is eerder beschreven in de memorie van toelichting¹² bij de wetswijziging.

Ten aanzien van terugmeldingen vinden als gevolg van BAG 2.0 geen substantiële wijzigingen plaats. Dit geldt ook voor de kwaliteitseisen die als waarborg worden gesteld omtrent de volledigheid van de registratie, de herkomst van mutaties, de actualiteit van gegevens en overige termijnen die in de regelgeving worden gesteld.

2.2 De verschillende inhoudelijke wijzigingen

Hierna worden de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen (toegewezen aan de drie eerder genoemde categorieën en daarbinnen aan eventuele subcategorieën) opgesomd. Het volledige overzicht van deze wijzigingen is te vinden in de bij deze rapportage behorende spreadsheet (zie bijlage D).

2.2.1. BAG 1.0 aanscherpingen

Handhaving van bestaande uitgangspunten

Bij een aantal in het wijzigingsoverzicht opgenomen wijzigingen gaat het om het nadrukkelijker handhaven van bestaande reeds eerder opgenomen uitgangspunten:

- Toepassing van het nevenadres wordt, in het verlengde van de memorie van toelichting bij de Wet bag, uitdrukkelijk beperkt tot andere relevante toegangen tot hetzelfde verblijfsobject, standplaats of ligplaats.
- Een gedoogbesluit wordt nu ten onrechte aangemerkt als een toestemming die tot aanpassing van onder meer een gebruiksdoel leidt, terwijl het betekent dat (als uitgangspunt tijdelijk) van handhaving wordt afgezien.
- Voor strandpaviljoens mag een standplaats worden aangewezen volgens de memorie van toelichting bij de Wet bag: "In dit onderdeel wordt een definitie van het begrip standplaats voorgesteld. Daaronder wordt verstaan de locatie waar met panden vergelijkbare bouwwerken permanent of semipermanent kunnen worden geplaatst. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan woonwagens en strandpaviljoens."

Vastlegging van bestaande werkwijzen

Bij een aantal wijzigingen gaat het om het formeel vastleggen van werkwijzen die onder BAG 1.0 reeds als zodanig zijn ontstaan en goed bevonden:

- Indien duidelijk is dat een bouwwerk dat aan de definitie van een pand voldoet, slechts gedurende beperkte tijd zal bestaan, kan de bronhouder bepalen in hoeverre opname ervan in de BAG voor de hand ligt.
- Bij het verlenen van ingrijpende verbouwingen worden nieuwe Verblijfsobjecten altijd eerst met de status 'gevormd' opgenomen, waarbij de bestaande Verblijfsobjecten ongewijzigd blijven. Als het nieuwe Verblijfsobject de status 'in gebruik (niet ingemeten)' krijgt, wordt tevens het Verblijfsobject waarvoor het (deels) in de plaats komt ingetrokken.

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016), *Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en enige andere wetten in verband met modernisering en vereenvoudiging van de registratie en het toezicht. Memorie van toelichting*, vergaderjaar 2015-2016, 34 507, nr. 3.

- De nauwkeurigheid van de omtrek van standplaatsen en ligplaatsen moest vergelijkbaar zijn met de nauwkeurigheid van de BGT.
- In de huidige catalogus staat de geometrie van een Woonplaats als vlak (GM_Surface) gespecificeerd. In de huidige uitwisseling tussen bronhouder en de landelijke voorziening (LV) kan de geometrie van Woonplaats als vlak of multivlak worden opgenomen. In het conceptueel model is nu ook de geometrie van een Woonplaats als datatype "VlakOfMultiVlak" opgenomen.

2.2.2. BAG 2.0 basis

Andere wijze van modelleren

Een aantal wijzigingen komt vanuit een andere wijze van modelleren van het informatiemodel en de splitsing hiervan in een conceptueel informatiemodel (IMBAG) en een logisch informatiemodel, gericht op de verstrekking van mutaties in de BAG van de bronhouder aan de landelijke voorziening. Op de wijzigingen in het conceptueel informatiemodel gaan we hieronder in. De wijzigingen in het (logisch) informatiemodel t.b.v. de mutatieverstrekking zijn beschreven in hoofdstuk 9 (Implementatie) van de BAG-catalogus en betreffen:

- De tijdstippen voor het 'tijdvakGeldigheid' zijn geïnterpreteerd als materiële historie. Deze tijdstippen zijn uit het conceptueel model verwijderd en opgenomen als 'beginGeldigheid' en 'eindGeldigheid' in het logisch informatiemodel.
- Het formaat/type van 'beginGeldigheid' en 'eindGeldigheid' is aangepast van 'DatumTijd' naar 'Datum', conform de definitie van het gegeven.
- Voor formele historie zijn de volgende tijdstippen toegevoegd in hoofdstuk 9: 'tijdstipRegistratie', 'eindRegistratie'. Daarnaast is moment van opname in LV opgenomen als attribuut 'LV-registratiedatum'.
- In het logisch informatiemodel worden versies van een object (zoals een Nummeraanduiding en een Verblijfsobject) onderscheiden waarin waarden van attributen veranderd zijn t.o.v. andere versies. Elke versie van een object dient voorzien te zijn van een versienummer.
- Niet langer worden objecten in onderzoek, gezet maar worden individuele attributen van die objecten in onderzoek gezet (en daar weer 'uitgehaald').
- De levenscyclus van objecten en hun attributen wordt onderscheiden van de levenscyclus van het in-onderzoek zetten en daar weer 'uithalen' van attributen van die objecten. Per object is er dus sprake van twee levenscycli: van de inhoudelijke attributen daarvan en van het onderzoeken van potentiële fouten in de waarden van die attributen.
- Om dubbele tijdstippen te voorkomen mag in de nacht van zomertijd naar wintertijd geen tijdstip worden toegekend aan (versies van) objecten.
- In BAG 2.0 wordt de opmaak van de tijdstippen aangepast naar de opmaak conform ISO8601. Dit betekent dat een tijdstip wijzigt van yyyymmddhhmmss naar yyyy-mm-ddThh:mm:ss. Dit wordt niet technisch in het conceptueel gegevensmodel vastgelegd, maar wel conform het KKG-metamodel als Date, DateTime en Year uitgewisseld conform ISO8601.

Het koppelvlak StUF-LVBAG is dientengevolge vernieuwd en gebaseerd op StUF 3.02 (onderlaag).

2.2.3. BAG 2.0 meeliftende wijzigingen

Aanpassing eisen aan gegevens

Aan een aantal gegevens worden andere vereisten gesteld (bijvoorbeeld in de wijze van vastleggen):

- Bij de wijziging van de geometrie van woonplaatsen en de begrenzing van openbare ruimten blijft de ID ongewijzigd. Ook bij het splitsen van deze BAG-objecten blijft het oorspronkelijke ID voor één van deze objecten behouden.
- De kwaliteitseisen van ingemeten geometrie zijn voortaan voor zowel bebouwd gebied als landelijk gebied gelijk (zijnde de BGT-nauwkeurigheid).
- Bij stand- en ligplaatsen mogen geen z-coördinaten meer worden geregistreerd, terwijl het huidige domein van de attribuutsoort ('Ruimtelijke coördinaten') dit theoretisch nu wel toestaat.
- Het datatype van Bouwjaar is gewijzigd van AN...4 naar Year (hetgeen betekent dat wat voorheen met '0900' werd opgenomen, nu als '900' wordt opgenomen).
- In het te vervallen objectenhandboek staat: "Het is niet wenselijk om nummeraanduidingen te relateren aan openbare ruimten van het type «kunstwerk » of «administratief gebied»". Deze tekst is geschrapt, omdat er soms omstandigheden denkbaar dat een dergelijke relatering wel aan de orde kan zijn.

Aanpassing statusovergangen

Er worden enkele wijzigingen in statusovergangen doorgevoerd:

- De status 'verbouwing' wordt toegevoegd aan de levenscyclus van Panden en Verblijfsobjecten. In het geval van een verleende vergunning voor een verbouwing gaat de status daarbij naar 'verbouwing' in plaats van terug naar 'in gebruik (niet ingemeten)'.
- De status 'ten onrechte opgevoerd' wordt toegevoegd aan de levenscyclus van Panden en Verblijfsobjecten. Bij het historisch maken van objecten die ten onrechte in de BAG zijn opgenomen, wordt niet langer de status 'pand gesloopt' en/of 'verblijfsobject ingetrokken' gebruikt.

Aanscherping criteria objectafbakening

Er wordt een aantal wijzigingen in de criteria voor het afbakenen van objecten doorgevoerd:

- De Pandafbakeningscriteria die buiten de beslisboom vallen, komen te vervallen. Het gaat om het gebruikte materiaal (hout of kunststof versus steen), de vergunningsplichtigheid en het wel of geen onderdeel zijn van het oorspronkelijke bouwplan.
- Loopbruggen worden, indien van toepassing, niet langer als afzonderlijk Pand afgebakend. Ze worden voortaan toegevoegd aan één van de bestaande Panden.
- Bunkers worden voortaan pas afgebakend als ze in gebruik worden genomen.
- Bij ondergrondse objecten wordt in het algemeen geen toegang boven het maaiveld meer vereist.
- Het NEN2580-begrip 'binnenruimte' is toegevoegd aan de verblijfsobjectafbakeningscriteria, waardoor een verblijfsobject op het grensvlak met de bodem expliciet een verharde vloerconstructie vereist. Voor een pand geldt deze eis niet.
- Ten aanzien van de ontsluiting van verblijfsobjecten wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de 'gedeelde verkeersruimte' en de 'ontsluiting via een ander Verblijfsobject'. Dat laatste is alleen toegestaan in specifieke in de Catalogus BAG 2018 beschreven situaties.

- Alleen binnenruimten die binnendoor bereikbaar zijn of een zelfstandig pand zouden zijn geweest als ze niet als dienstbaar onderdeel waren geworden van een ander pand, maken onderdeel uit van het verblijfsobject. Een exclusief ondersteunende basisvoorziening die niet binnendoor bereikbaar is, doet niet mee met het verblijfsobject, maar de vierkante meters maken wel deel uit van de gebruiksoppervlakte.
- Omdat de aanwezigheid van basisvoorzieningen bij gebruiksdoelen een criterium is, wordt bij de afbakening van verblijfsobjecten nadrukkelijk eerst naar het gebruiksdoel gekeken alvorens objecten worden afgebakend.
- Bij de verblijfsobjectafbakening hoeven er geen deuren, sloten en dergelijke aanwezig te zijn, mits deze wel eenvoudig kunnen worden geplaatst.
- Bedrijfsverzamelgebouwen dienen voortaan volgens de algemene afbakeningsvoorschriften te worden getoetst. Aan de catalogus is wel een specifieke regel voor ontsluiting toegevoegd om te voorkomen dat de centrale toegang/hal, indien deze voor verblijfsobjectafbakening in aanmerking komt, leidt tot een probleem met de 'ontsluiting via een ander Verblijfsobject'.
- Bij alle gebruiksdoelen, behalve 'overige gebruiksfunctie', is een expliciete eis ten aanzien van de noodzakelijke voorzieningen opgenomen.

Vervallen van uitzonderingen

Een aantal in het objectenhandboek BAG opgenomen uitzonderingen komt te vervallen:

- Tenzij daar een bijzondere aanleiding (beschreven in een specifieke regel) voor bestaat, worden geen uitzonderingen (zoals de 'prefab houten schuur') meer gemaakt. De generieke (afbakenings)voorschriften gelden ook voor al deze objecten.
- Ondergrondse (metro)stations worden alleen nog als verblijfsobject afgebakend, als dergelijke objecten afsluitbaar zijn.
- Objecten zoals publieke liften in openbaar gebied, vrijstaande pinautomaten, wachtruimtes op station en tribunes vervallen als uitzondering en worden voortaan volgens de algemene afbakeningsvoorschriften van panden getoetst.
- Windturbines worden voortaan volgens de algemene afbakeningsvoorschriften getoetst en vormen daarmee niet langer een uitzondering.
- De aangebouwde, dienstbare 'stal direct aan de woning' is altijd onderdeel van het verblijfsobject (en dus ook de gebruiksoppervlakte) ongeacht de aanwezigheid van een tussendeur.
- De uitzondering verdwijnt dat agrarische bedrijven niet als apart verblijfsobject worden afgebakend als de bewoner van de bijbehorende bedrijfswoning ook het bedrijf runt.

Wijziging onderzoeksproces

Er worden enkele wijzigingen doorgevoerd in de eisen ten aanzien van het onderzoek stellen van gegevens:

- De indicatie 'in onderzoek' wordt voortaan per attribuut in plaats van per object bijgehouden.
- Op het moment dat de twijfel over de onjuistheid valt binnen de toleranties van dit gegeven (bijvoorbeeld voor geometrie of oppervlakte) zoals gesteld in hoofdstuk 4.6 van de catalogus, terwijl de terug gemelde waarde aantoonbaar van hogere kwaliteit is, dan is de bronhouder toch verplicht het gegeven aan te passen of in onderzoek te plaatsen

Flexibilisering van brondocumenten

Er wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd in de eisen die worden gesteld aan brondocumenten:

- De lengte van het 'documentnummer' is vergroot naar maximaal 40 posities.
- Brondocumenten hoeven geen unieke verwijzing naar het register meer te bevatten. Wel blijft de verplichting bestaan dat brondocumenten teruggevonden moeten kunnen worden.
- Er blijven alleen nog twee soorten ambtelijke verklaringen over: het proces-verbaal van constatering (genoemd in de Wet bag) en de schriftelijke verklaring (genoemd in het Besluit bag). De schriftelijke verklaring vervangt de huidige ambtshalve correctie, verklaring signalering wijziging in feitelijke situatie en verklaring mutatie ten behoeve van goede registratie.

2.3 Enkele specifieke opmerkingen

Het bleek lastig te achterhalen te zijn welke partij een bepaalde wijziging (vooral de meeliftende wijzigingen) had ingediend. Daarmee was ook niet van elk wijziging duidelijk wie de vragende partij was en of de gekozen oplossing ook een antwoord was op het probleem of verzoek van die vragende partij.

Vervolgactie: Richt een duidelijk wijzigingenbeheer in. Zorg dat elk verzoek centraal wordt geregistreerd en dat er een analyse wordt gedaan van de impact van het verzoek. Leg dan duidelijk vast of en waarom wel/niet het verzoek wordt gehonoreerd.

In het gehele traject rondom BAG 2.0 heeft een brede afstemming plaatsgevonden met alle stakeholders. Ook vanuit gemeenten is intensief en op een goede wijze bijgedragen aan de verdere uitwerking van en besluitvorming over BAG 2.0. Achteraf kan echter geconstateerd worden dat er gedurende het traject op verschillende momenten onvoldoende verbinding heeft bestaan tussen de activiteiten in het kader van het traject BAG 2.0 en de in dat kader ook noodzakelijke aanvullende collectieve gemeentelijke afwegingen en activiteiten. Hierdoor zijn op een relatief laat moment in dit traject pas vraagstukken rondom onder meer de inhoud en planning van binnengemeentelijke koppelvlakken op de agenda beland en de collectieve financiële consequenties van BAG 2.0 duidelijk geworden. Deze vraagstukken zullen ook een belangrijk onderdeel van de verdere implementatie vormen. Het is dan ook van belang om de verbinding hiervoor in het vervolgtraject beter te gaan leggen.

Vervolgactie: In de toekomst moet vanuit het AO BAG BAO direct de relatie kunnen worden gelegd tussen gewenste wijzigingen en noodzakelijke processen van uitwerking en invoering van binnengemeentelijke koppelvlakken en de aanvullend noodzakelijke collectieve implementatieondersteuning. KING kan hier door de invulling van de daarvoor in het AO BAG BAO voor haar beschikbare plaats het voortouw in nemen.

In het kwaliteitsdocument is de essentie van de implementatienorm dat voor alle nieuwe mutaties in de BAG vanaf de datum inwerkingtreding de regels conform de Catalogus moeten worden gehanteerd. Ook dienen situaties waar in reguliere processen tegenaan gelopen wordt (bijvoorbeeld in het kader van een terugmelding, constatering of onderzoek) conform de nieuwe regels verwerkt te worden. Wijzigingen met terugwerkende kracht zijn dus in de meeste gevallen niet nodig. Tegelijkertijd geldt dat bij een aantal wijzigingen voor bronhouders de mogelijkheid bestaat deze reeds voor het formeel ingaan van de wijziging toe te passen op het bijhouden van de BAG. Bij alle wijzigingen geldt dat de vraag is in hoeverre in het voortraject concreet is nagegaan welke vraagstukken bij afnemers ontstaan:

- op het moment dat reeds vooruitlopend op de wetgeving wordt toegestaan om wijzigingen door te voeren conform de nieuwe regels (afnemers worden dan geconfronteerd met twee regiems);
- op het moment dat niet met terugwerkende kracht objecten alsnog worden opgenomen (afnemers hebben dan geen scherp beeld meer bij de populatie).

Vervolgactie: Bespreek expliciet met de afnemers in hoeverre de genoemde punten bij hen leiden tot mogelijke vraagstukken in hun processen. Laat wijzigingen vooruitlopend op aanpassing van de regelgeving daarbij in ieder geval zoveel mogelijk achterwege. Bepaal voor de overige wijzigingen in overleg met de afnemers een heldere strategie, zodat er altijd sprake is van een heldere afbakening van de in de registratie opgenomen populatie.

3 Technische uitwerking BAG 2.0

In dit hoofdstuk is gekeken naar de technische kant van de plannen van de BAG 2.0. In de eerste paragraaf is gekeken naar de (technische) consequenties vanuit gemeentelijk perspectief en in de tweede paragraaf is een nadere uitwerking gegeven van de planning van de implementatie. Daarbij is ook gekeken naar de vanuit gemeenten wenselijk geachte migratiestrategie.

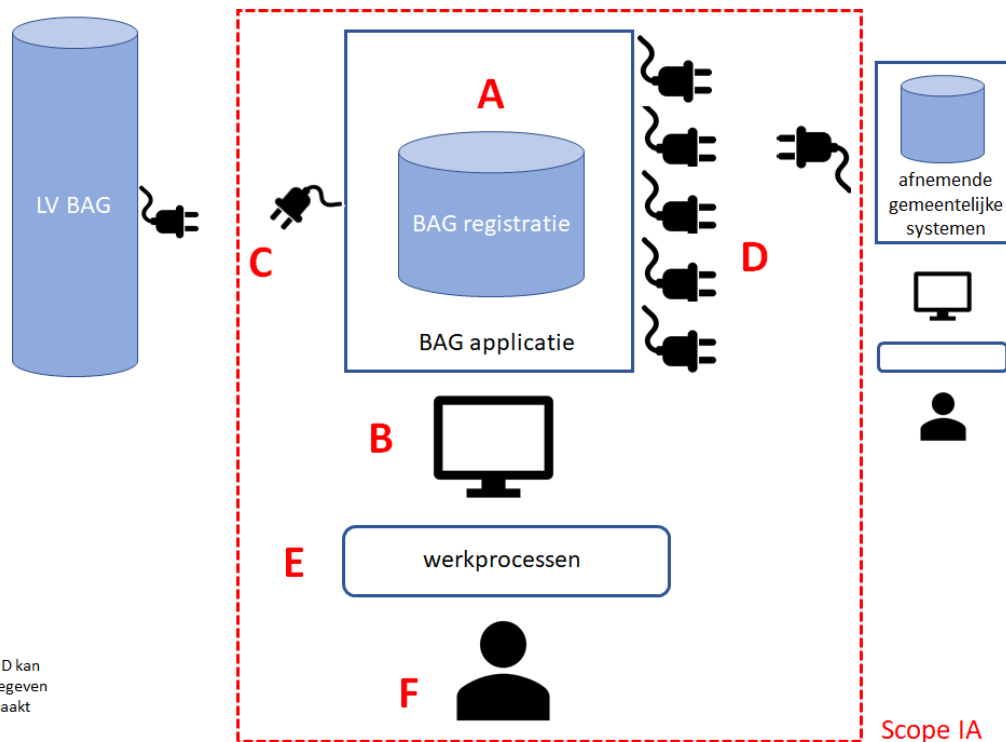
3.1 Consequenties vanuit gemeentelijk perspectief

De in hoofdstuk 2 opgesomde wijzigingen worden in deze impactanalyse beschouwd vanuit een gemeentelijk perspectief om op die wijze de impact goed te kunnen bepalen. In die indeling is een onderscheid gemaakt tussen de gemeente als bronhouder (beheerder van de basisregistratie) en de gemeente als afnemer (gebruiker van gegevens in gemeentelijke werkprocessen).

Daarnaast is binnen het bronhoudergedeelte een verdere opsplitsing gehanteerd naar een aantal relevante onderdelen:

- A. de BAG-gegevensverzameling (database);
- B. de functionaliteit van de BAG-applicatie;
- C. het koppelvlak met de LV BAG;
- D. de koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen;
- E. de werkprocessen voor het beheren van de BAG;
- F. de benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder.

In de volgende figuur zijn deze verschillende elementen gevisualiseerd, waarbij eveneens de scope van de impactanalyse is aangegeven.



Noot: de invulling van D kan ook anders zijn vormgegeven als gebruik wordt gemaakt van oplossingen voor gegevensdistributie

In dit hoofdstuk werken we uit wat de consequenties zijn voor de onderdelen A tot en met D ('waar grijpt het in'). De impact voor gemeenten van de onderdelen A tot en met D evenals een indicatie van de kosten wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4. Tevens wordt in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt wat de impact is voor de werkprocessen voor het beheren van de BAG en voor de benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder.

A. Consequenties voor de BAG-gegevensverzameling ('database')

De gegevensverzameling moet aangepast worden op de wijzigingen in het conceptueel informatiemodel en, waar noodzakelijk, op de wijzigingen in het logisch gegevensmodel. Deze wijzigingen zijn beschreven in paragraaf 2.2. Enkele wijzigingen in het logisch informatiemodel hoeven niet persé in de gegevensverzameling doorgevoerd te worden, maar zij kunnen enkel in de mutaties aan de LV BAG verwerkt worden. Dit betreft de eindGeldigheid en eindRegistratie. De wijzigingen betreffen grofweg enkele aanpassingen van het formaat van attributen, uitbreiding van statuswaarden van statusattributen, het identificeren van versies van een object, het toepassen van het in-onderzoek-proces op een individueel attribuut van een object en het onderscheiden van de levenscyclus van inhoudelijke attributen van een object ten opzichte van de levenscyclus van het in-onderzoek-proces van attributen van een object.

Een bestandsconversie dient doorgevoerd te worden om de gegevensverzameling hierop aan te passen. Door het Kadaster is met de leveranciers afgestemd dat zij de conversie in de landelijke voorziening doorvoert en de gemeente een extract verstrekt van de geconverteerde gegevensverzameling. Hiermee kan de BAG-gegevensverzameling aangepast worden. In die gegevensverzameling zijn veelal ook zogenaamde BAG-plus-gegevens en -objecten aanwezig. Het verkregen extract dient bij de conversie door de gemeente zodanig verwerkt te worden dat genoemde gegevens en objecten behouden blijven.

B. Consequenties voor de functionaliteit van de BAG-applicatie

De functionaliteit van de applicatie moet aangepast worden op de wijzigingen zoals beschreven in paragraaf 2.2. Naast het op de juiste wijze kunnen omgaan met de wijzigingen in de gegevensverzameling (zie onderdeel A) betreft dit aanpassingen in de wijze van het bronbeheer van de BAG (zie paragraaf 2.2). In het bijzonder betreft het laatste het op de juiste wijze kunnen omgaan met de toegevoegde statuswaarden en het niet meer creëren van een nieuw object bij wijziging van de geometrie van een woonplaats of openbare ruimte.

Consequentie van één en ander is verder het aanpassen van de functionaliteit voor het verstrekken van mutaties aan de LV BAG en van binnengemeentelijke mutaties.

C. Consequenties van de aanpassing van het koppelvlak met de LV BAG

Feitelijk is sprake van een geheel nieuw ontwikkeld koppelvlak StUF-LVBAG.¹³ Het is gebaseerd op versie 3.02 van de StUF-onderlaag welke fors verschilt van de versie 2.06 waarop het huidige koppelvlak is gebaseerd. Overigens is versie 3.02 van de StUF-onderlaag nog niet formeel vastgesteld. Verder zijn de eerder beschreven wijzigingen in het conceptueel en logisch

¹³ Uitgaande van hetgeen op het Leverancieroverleg d.d. 29 november 2017 is gepresenteerd: Kadaster (2017), *Implementatie BAG 2.0. Catalogus en koppelvlak*, PowerPoint presentatie en Kadaster (2017), *LVBAG koppelvlak. Toelichting berichten*, PowerPoint presentatie.

informatiemodel van de BAG verwerkt. En de aard en structuur van de berichten is ingrijpend gewijzigd.

Alhoewel dit koppelvak is gebaseerd op StUF, volgt het niet overal alle StUF-regels. Consequentie is dat alle berichten van het koppelvak specifiek ontworpen zijn en afwijken van StUF-berichtstructuren, die in vergelijkbare situaties de standaard zijn. Uit de analyse van KING komt naar voren dat het berichtenverkeer tussen de gemeentelijke BAG-applicatie en de LV BAG kan worden ingericht conform de StUF standaard. Het is in dat kader onwenselijk dat er nu een voorstel ligt voor een koppelvak dat afwijkt van de StUF standaard.

StUF staat op de lijst van open standaarden¹⁴ en is verplicht krachtens het 'pas toe of leg uit' beleid. Daarbij is het organisatorisch werkgebied¹⁵ van de StUF standaard 'gemeenten en ketens waarbinnen gemeenten participeren'. De uitwisseling tussen de gemeentelijke BAG-applicatie en de LV BAG valt daar dus ook onder. Het Kadaster heeft (nog) geen overtuigende 'leg-uit' redenen aangedragen, waarom het noodzakelijk zou moeten zijn om af te wijken van de StUF standaard. Een niet StUF compliant koppelvak leidt tot hogere kosten voor applicatiebouwers. Kennis van de afwijkende berichtstructuren moet opgebouwd en onderhouden worden en componenten voor het verwerken van standaard StUF-berichten kunnen niet hergebruikt worden. Specifieke verwerkingsfunctionaliteit moet dientengevolge ontwikkeld en onderhouden worden. Een en ander leidt tot hogere kosten voor alle 388 gemeenten. Een niet StUF compliant koppelvak is vanuit maatschappelijk perspectief dan ook zeer ongewenst.

Als wordt gekozen voor een koppelvak met de LV BAG conform StUF, dan wordt gekozen voor een oplossing, die lijkt op het huidige koppelvak met de LV WOZ (eveneens conform StUF). Dat is ook relevant in het licht van het gemeentelijke streefbeeld van een geïntegreerde objectenregistratie.

KING kan dan ook niet anders dan negatief adviseren vanuit haar bewakingsrol van de StUF standaard. KING is nog in overleg met het Kadaster over een alternatief dat wel conform de StUF-regels is.

Consequentie voor een BAG-applicatie is het kunnen verstrekken van berichten aan de LV BAG conform het nieuw ontwikkelde koppelvak. Consequentie van het niet strikt volgen van de StUF-regels is dat de BAG-applicatie voor een mutatie de berichten naar de LV BAG anders moet inrichten dan berichten in het binnengemeentelijk berichtenverkeer (op basis van StUF-BG) die wel geheel conform StUF zijn opgezet. Leveranciers hebben eveneens een voorkeur voor een StUF conform koppelvak met de LV BAG.¹⁶

Vervolgactie: Het koppelvak naar de LV BAG moet conform de StUF standaarden worden ingericht. Het Kadaster en KING moeten deze samen ontwikkelen. Deze actie moet in januari 2018 worden afgerond om te voorkomen dat de gewenste inwerkingtreding van de BAG 2.0 per 1 juli 2018 niet wordt gehaald.

¹⁴ <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijs/verplicht>.

¹⁵ <https://www.forumstandaardisatie.nl/standaard/stuf>.

¹⁶ Een nadere toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 4.1.1.

D. Consequentie voor de koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen

De koppelvlakken voor het verstrekken van BAG-mutaties aan andere binnengemeentelijke applicaties zijn nu gebaseerd op versie 3.10 van het StUF-sectormodel StUF-BG. Deze is gebaseerd op versie 2 van het RSGB en daarmee op de huidige versie van de BAG. De wijzigingen in de BAG worden verwerkt in versie 3 van het RSGB en de daarvan af te leiden versie 3.20 van StUF-BG die in ontwikkeling is. In RSGB 3 en daarmee StUF-BG 3.20 worden tevens wijzigingen in andere basisregistraties verwerkt. Dit is er mede oorzaak van dat er nog geen termijn bepaald is waarop RSGB 3 en StUF-BG 3.20 vastgesteld gaan worden.

We hebben vier scenario's onderkend waarop de wijzigingen in de BAG met binnengemeentelijke koppelvlakken verstrekt kunnen worden:

- a. **In eerste instantie StUF-BG 3.10 niet aanpassen en op termijn over op StUF-BG 3.20.** Consequentie is dat in de periode tot vaststelling en implementatie van StUF-BG 3.20 geen gewijzigde BAG-gegevens verstrekt kunnen worden.
- b. **StUF-BG 3.10 uitbreiden met extraElements voor de gewijzigde BAG-gegevens en op termijn over op StUF-BG 3.20.** Het voordeel is dat dit, in de periode tot vaststelling en implementatie van StUF-BG 3.20, geen schema-aanpassing vergt en dat elke afnemende applicatie zelf kan bepalen of gewijzigde BAG-gegevens al dan niet verwerkt worden. Indien dat niet nodig is, dan hoeft die ontvangende applicatie niet aangepast te worden.
- c. **StUF-BG 3.11, aangepast op BAG 2.0, en op termijn over op StUF-BG 3.20.** Dit betekent een 'tussenversie' tussen 3.10 en 3.20 met aanpassingen op de in de BAG gewijzigde gegevens. Alle applicaties, die van StUF-BG en daarvan afgeleide koppelvlakken gebruik maken, dienen hierop aangepast te worden.
- d. **Overgaan op StUF-BG 3.20.** Dit geeft een afhankelijkheid van de implementatie van de nieuwe versie van de BAG van de vaststelling van StUF-BG 3.20. Applicaties kunnen pas de gewijzigde BAG-gegevens ontvangen als ze aangepast zijn op deze versie van StUF-BG dan wel een daarvan afgeleid koppelvlak.

Voor alle scenario's geldt dat de koppelvlakken ontworpen zijn conform StUF en de StUF-regels volgen. De structuur van de berichten in het koppelvlak met de landelijke voorziening wijkt dientengevolge mogelijk af van die van de binnengemeentelijke berichten (zie hiervoor). Het is niet reëel om de structuur van de LVBAG-berichten over te nemen. De binnengemeentelijke koppelvlakken hebben betrekking op meer dan alleen BAG-gegevens en maken deel uit van een groot aantal applicaties. Uniformiteit en standaardisatie staan voorop.

Onder leveranciers van BAG-applicaties is geïnventariseerd naar welk scenario de voorkeur uitgaat. De voorlopige uitkomst is het tweede scenario.

Vervolgactie: Als wordt gekozen voor scenario 2 voor de binnengemeentelijke koppelvlakken (StUF-BG 3.10 uitbreiden met extraElements voor de gewijzigde BAG-gegevens en op termijn over op StUF-BG 3.20) dan moet er een eenduidige specificatie komen van de beoogde extraElements in StUF-BG 3.10 en de desbetreffende koppelvlakken.

De implementatie van het koppelvlak met de LV BAG en de binnengemeentelijke koppelvlakken kunnen in principe los van elkaar plaatsvinden, maar leveranciers willen ze wel graag tegelijk inbouwen. Daarom moeten ze ongeveer tegelijk beschikbaar zijn.

Er is eveneens onderzocht voor welke koppelvlakken de aanpassing van de BAG consequenties heeft. Dit betreft potentieel StUF-BG 3.10 en alle daarvan afgeleide koppelvlakken. Het resultaat van het onderzoek is opgenomen in de volgende tabel.

Koppelvlak	Consequenties
StUF-BG (sectormodel)	Gewijzigde gegevens, formaten en enumeraties doorvoeren (beperkt in omvang)
StUF-GeoBAG	(nog niet bekend, in beheer bij Geonovum. In ieder geval consequenties vanwege woonplaatsgeometrie, waarschijnlijk ook statussen)
BAG-GBA koppelvlak	Alleen consequentie v.w.b. verblijfsobjectstatussen
Betalen en invorderen services	Geen consequenties
Documentcreatieservices	Geen consequenties
Pre-fill eFormulieren services	Geen consequenties
StUF-BAG (BAG-berichtencatalogus WOZ)	Dezelfde consequenties als voor StUF-BG. Tevens heeft aanpassing gebeurtenissen consequenties.
StUF EF	Geen consequenties
StUF Jeugdzorg (CORV)	Geen consequenties
StUF Participatieladder	Geen consequenties
Toezicht en handhaving services	Geen consequenties
Wabo-BAG services	Alleen consequentie v.w.b. pand- verblijfsobjectstatussen
RSGB Bevestigingen (RSGB) (in ontwikkeling)	Dezelfde consequenties als voor StUF-BG
StUF-ZKN (sectormodel)	Alleen consequentie v.w.b. woonplaatsgeometrie
Zaak- en documentservices	Dezelfde consequenties als voor StUF-ZKN
Regie- en zaakservices	Geen consequenties

Uitgaande van het hiervoor beschreven tweede scenario (voor het doorvoeren van wijzigingen in de BAG in binnengemeentelijke koppelvlakken) betekent dit dat voor zowel de actuele versie 3.10 van het sectormodel StUF-BG als vier daarvan afgeleide koppelvlakken een beperkt aantal extraElements gespecificeerd moeten worden. Ditzelfde kan ook voor de actuele versie 3.10 van StUF-ZKN en één daarvan afgeleid koppelvlak doorgevoerd kunnen worden. Alternatief is de ene aanpassing die het betreft door te voeren met een patch op StUF-ZKN 3.10. Voor alle duidelijkheid, in de nu in ontwikkeling zijnde versie 3.20 van StUF-BG zijn alle wijzigingen in de BAG reeds verwerkt.

Consequentie voor een BAG-applicatie is het kunnen leveren van de extraElements in aanvulling op de bestaande berichten van StUF-BG 3.10 en van de actuele versies van de koppelvlakken BAG-GBA, StUF-BAG en Wabo-BAG. Geonovum zal de consequenties voor het koppelvlak BAG-BGT moeten bepalen. De applicaties, die deze berichten ontvangen, kunnen zelf bepalen of zij gebruik gaan maken van deze extraElements dan wel wachten op StUF-BG 3.20 en daarvan afgeleide nieuwe versies van koppelvlakken.

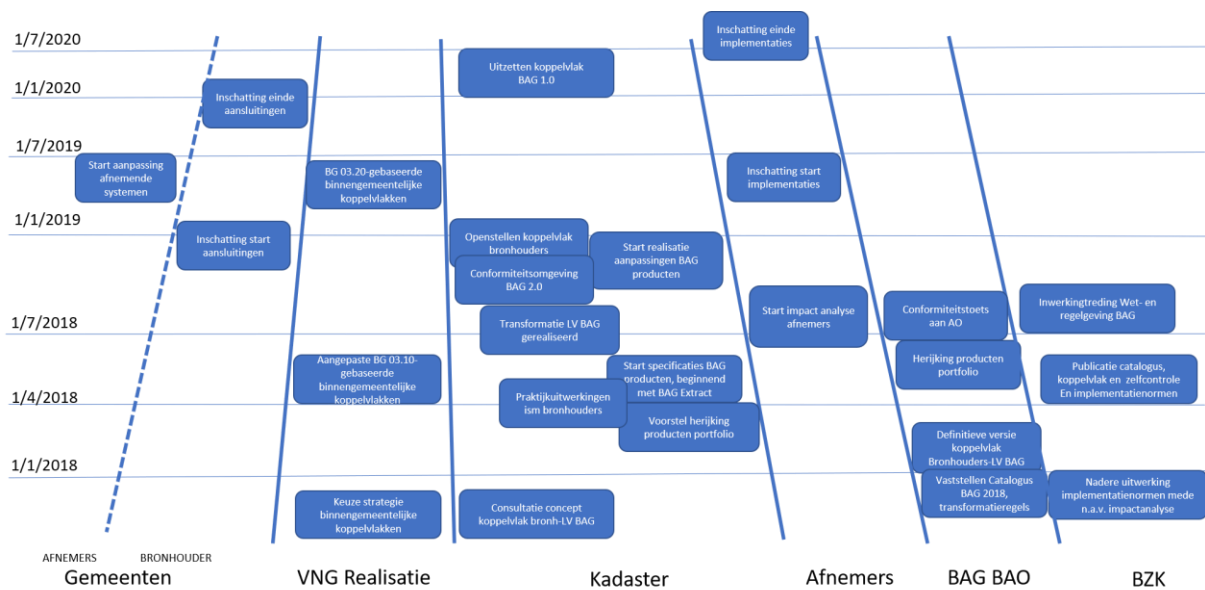
3.2 Planning invoering BAG 2.0

De oorspronkelijke planning was erop gericht om de aangepaste wetgeving op 1 januari 2018 in werking te laten treden. In de zomer van 2017 is reeds geconstateerd dat het behalen van deze planning lastig zou worden door onder meer de opgetreden vertragingen in het vaststellen van de catalogus, discussies over de inrichting van het koppelvlak met de LV BAG en de verwachte impact aan de zijde van de bronhouders van een aantal voorgestelde wijzigingen. Op basis van de tussenresultaten van deze impactanalyse heeft VNG in samenwerking met het Kadaster een voorstel geformuleerd voor een herziene planning en aanpak voor de invoering van BAG 2.0. In deze planning is rekening gehouden met de situatie dat er nog enkele onderdelen van BAG 2.0 zijn waarvan de details nog moeten worden afgerond (koppelvlakken) dan wel gesprekken moeten worden gevoerd over de exacte wijze van implementatie (implementatienormen mede in relatie tot de te verwachten impact aan de zijde van bronhouders en in andere registraties). Het afronden hiervan is mogelijk op een dusdanig moment dat de lagere regelgeving uiterlijk op 1 april 2018 kan worden gepubliceerd. De wetgeving voor BAG 2.0 kan daarmee op 1 juli 2018 in werking treden.

De leveranciers is ook gevraagd naar de doorlooptijden voor het aanpassen van hun applicaties conform BAG 2.0. Qua doorlooptijd van de verwerking van de wijzigingen in de applicatie en het implementeren (inclusief converteren) geven de leveranciers het volgende aan:

- Leveranciers vinden het vooral belangrijk dat er op zeer korte termijn een besluit wordt genomen welke richting wordt ingeslagen (de release candidate voor het LV-BAG koppelvlak of de StUF-oplossing voor dit koppelvlak).
- Het aanpassen van de applicatie kan pas starten als de specificaties daarvoor voldoende stabiel zijn. Bepalend daarvoor is nog het opleveren van de definitieve specificaties van het LVBAG-koppelvlak. Dit staat gepland rond 1 maart 2018.
- De doorlooptijd voor het aanpassen van de applicatie en het ontwikkelen van de conversie wordt geraamd op 1 tot 2 maanden tot maximaal een half jaar. Het een en ander is ook afhankelijk van de beschikbare ontwikkelcapaciteit.
- Van belang voor het halen van de doorlooptijd is de tijdige beschikbaarheid van de compliancy-testomgeving en voorbeeld-extracten, uiterlijk twee maanden na start van de ontwikkeling (oftewel in mei 2018).
- De doorlooptijd voor het implementeren bij gemeenten wordt geraamd op enkele maanden (voor leveranciers met een beperkt aantal gemeenten dat gebruikt maakt van haar applicatie) tot één jaar (voor leveranciers met een groot aantal gemeenten dat gebruik maakt van de applicatie van die leverancier).

Op basis van deze impactanalyse is tevens geconcludeerd dat het uitsluitend vooruit schuiven van de datum van inwerkingtreding niet voldoende is. De planning en impact van het door de leveranciers inbouwen van de koppelvlakken betekent dat een invoeringsperiode van een jaar niet realistisch is. Een aantal voorgestelde wijzigingen (met name het opnemen van de schuren) legt een zodanig beslag op de gemeentelijke capaciteit dat gefaseerd implementeren (via implementatienormen) van de wijzigingen noodzakelijk is. De integrale globale planning (met een focus op de ICT componenten) komt er daarbij als volgt uit te zien.



Bronhouders kunnen in deze planning vanaf 1 januari 2019 aansluiten op het nieuwe koppelvak LV BAG 2.0. De te verwachten doorlooptijd wordt geraamd op minimaal één jaar. Voor de eerste aansluitingen van gemeenten wordt in de tweede helft van 2018 met twee koplopergemeenten per softwareleverancier ervaringen opgedaan, zodat er op een gecontroleerde wijze ervaring wordt opgedaan met de feitelijke aansluiting van gemeenten. Het streven is dat op 1 januari 2020, maar toch in ieder geval voor 1 juli 2020 alle gemeenten aangesloten zijn op de LV BAG 2.0.

Vervolgactie: Een tijdige beschikbaarheid, uiterlijk 2 maanden na start van de aanpassing van de applicatie, van de compliancy-omgeving en BAG-extracten is noodzakelijk voor het voorspoedig en binnen planning kunnen aanpassen van de BAG-applicatie. Het Kadaster moet deze uiterlijk in mei 2018 beschikbaar stellen.

Leveranciers hebben in de gesprekken ook aangegeven dat een goede communicatie¹⁷ naar de gemeenten toe ook bij kan dragen aan een succesvolle implementatie van BAG 2.0.

Vervolgactie: In de communicatiecampagne richting gemeenten over de (implementatie van) BAG 2.0 moet, vanzelfsprekend in nauwe samenhang met de activiteiten die hierover vanuit het Kadaster worden geïnitieerd, ook ruimte worden ingericht voor collectieve activiteiten die vanuit VNG/KING plaatsvinden (zoals over binnengemeentelijke koppelvakken en gebruik van modeldocumenten). Het AO BAG BAO kan hier de regie op voeren.

Voorwaarde bij deze planning is dan wel dat de invoering van bepaalde wijzigingen in de Catalogus BAG door middel van implementatienormen wordt uitgesteld of gespreid in de tijd om aansluiting op andere registraties mogelijk te maken en de wijzigingen voor gemeenten ook uitvoerbaar te maken.

¹⁷ In Bijlage C: Collectieve implementatie activiteiten is onder het kopje 'communicatie' een nadere uitwerking gemaakt van de communicatie aspecten.

Vervolgactie: Het is aan te raden om op korte termijn helderheid te verkrijgen over de implementatienormen, in het bijzonder die implementatienormen waarbij er relaties bestaan met werkzaamheden in andere basisregistraties of die raken aan de ontwikkeling van het gemeentelijk streefbeeld.

Het BAG BAO heeft op 16 november 2017 intussen aangegeven dat zij deze planning als advies aan de minister willen voorleggen.

Migratiestrategie

Het Kadaster heeft een voorstel gemaakt voor de migratiestrategie en transformatieregels. Deze hebben wij voorgelegd aan de softwareleveranciers en de meeste leveranciers vonden dit wel een goede aanpak. Twee leveranciers vroegen zich overigens ook af waarom er niet voor gekozen is om de BAG-gegevensverzameling te converteren en die als synchronisatieberichten aan te bieden aan de LV BAG. In aanvulling op de voorgestelde migratiestrategie zijn nog wel verschillende aandachtspunten en suggesties meegegeven door de leveranciers en gemeenten.

Op basis van de input van de leveranciers en gemeenten is hieronder een nadere uitwerking gemaakt van de wenselijk geachte migratiestrategie van het bestaande gemeentelijke BAG-gegevensbestand naar BAG 2.0.

- Eerste helft 2018: Test met enkele gemeenten voor matching BAG-extract en gemeentelijke BAG-applicatie (op basis van BAG 1.0 gegevens). Doel hiervan is om een beeld te krijgen in hoeverre er op dit moment verschillen zijn tussen de gemeentelijke BAG en de LV BAG en om oplossingen te bepalen hoe hier mee om te gaan. Deze stap is belangrijk om te voorkomen dat huidige verschillen en conversieverschillen door elkaar gaan lopen.
- Tweede helft 2018: Test met enkele gemeenten (twee gemeenten per leverancier) voor de matching BAG-extract en gemeentelijke BAG-applicatie (op basis van BAG 2.0 gegevens). Doel hiervan is om een beeld te krijgen in hoeverre er verschillen gaan ontstaan bij de conversie naar BAG 2.0 en om ervaringen op te doen met de migratie naar de BAG 2.0.
- Heel 2019: grootschalige implementatie bij gemeenten naar BAG 2.0.
- Eerste helft 2020: afronding implementaties, eventuele herstelacties en laatste gemeenten die overgaan.

Tevens hebben de leveranciers aangegeven dat er in het vervolg van het traject niet alleen met elkaar gesproken moet worden over de catalogus, het koppelvlak met de LVBAG en de binnengemeentelijke koppelvlakken, maar ook over de verdere implementatie. Hierbij gaat het onder meer om de translatie van de gemeentelijke registraties.

Met de bovengenoemde migratiestrategie kan op een beheerste manier worden toegegroeid naar grootschalige implementatie, waarbij ervaringen van voorlopergemeenten kunnen worden gebruikt voor de grootschalige implementatie. Hiermee wordt uitloop naar de eerste helft van 2020 zoveel mogelijk beperkt.

4 Analyse van de impact BAG 2.0

In dit hoofdstuk is een inschatting gemaakt van de impact van de aanpassingen van BAG 2.0 voor gemeenten. In hoofdstuk 2 (verder uitgewerkt in bijlage D, gebaseerd op het overzicht¹⁸ van het Ministerie van BZK) staan in totaal 59 inhoudelijke wijzigingen opgenomen. Bij een nadere beschouwing bleek dat 9 van de 59 wijzigingen gezien konden worden als een BAG 1.0 aanscherping. Deze elementen zijn in de impactanalyse buiten beschouwing gelaten. Ook bleken 10 wijzigingen nauwelijks feitelijke effecten hebben, omdat het hierbij bijvoorbeeld gaat om het op een andere wijze noteren van bepaalde onderdelen van het informatiemodel.

In de tweede stap is gekeken welke aanpassingen in het bijzonder impactvol zouden kunnen zijn voor gemeenten. Hiervoor hebben wij eerst een interne review gedaan op de wijzigingen, vervolgens hebben wij dit onderwerp besproken in een expertbijeenkomst met gemeenten en tot slot hebben wij deze vraag ook voorgelegd aan vijf van de grootste leveranciers van BAG-applicaties.

Uit deze inventarisatie is een selectie van 9 wijzigingen naar voren gekomen met naar verwachting een hoge impact voor gemeenten. Deze wijzigingen zijn in dit hoofdstuk nader uitgewerkt en voor zover mogelijk is ook een inschatting gemaakt van de orde van grootte van de impact voor alle gemeenten. In de volgende tabel zijn de meest impactvolle wijzigingen opgenomen. In de derde kolom is daarbij aangegeven waar de impact het grootste is.¹⁹

Nr.	Wijziging	Impact
2.1	Pandaafbakeningscriteria die buiten de beslisboom vallen, komen te vervallen. Het gaat om het gebruikte materiaal [hout of kunststof versus steen], de vergunningsplichtigheid en het wel of geen onderdeel zijn van het oorspronkelijke bouwplan.	E. Werkprocessen beheren BAG
2.2a	Tenzij daar een bijzondere aanleiding (beschreven in een specifieke regel) voor bestaat, worden geen uitzonderingen (zoals de 'prefab houten schuur') meer gemaakt. De generieke (afbakenings)voorschriften gelden ook voor al deze objecten.	E. Werkprocessen beheren BAG
3.2	De status 'verbouwing' wordt toegevoegd aan de levenscyclus van Panden en Verblijfsobjecten. In het geval van een verleende vergunning voor een verbouwing gaat de status daarbij naar 'verbouwing' in plaats van terug naar 'in gebruik (niet ingemeten)'.	B. Functionaliteit BAG applicatie
3.3	De status 'ten onrechte opgevoerd' wordt toegevoegd aan de levenscyclus van Panden en Verblijfsobjecten. Bij het historisch maken van objecten die ten onrechte in de BAG zijn opgenomen, wordt niet langer de status 'pand gesloopt' en/of 'verblijfsobject ingetrokken' gebruikt.	B. Functionaliteit BAG applicatie
4.2c	Voor formele historie zijn de volgende tijdstippen toegevoegd in hoofdstuk 9: 'tijdstipRegistratie', 'eindRegistratie'. Daarnaast is moment van opname in LV opgenomen als attribuut 'LV-registratiedatum' in hoofdstuk 9.	B. Functionaliteit BAG applicatie

¹⁸ Bijlage 2 Kwaliteits- en implementatienorm BAG 2018 van Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0. Conceptversie*.

¹⁹ De verschillende wijzigingen hebben vaak op meer deelvlakken impact dan het deelvlak dat is opgenomen in de onderstaande tabel. Voor de overzichtelijkheid hebben wij hier alleen aangegeven waar de impact 'hoog' is. Een volledig en integraal overzicht is opgenomen in bijlage D.

Nr.	Wijziging	Impact
4.9	Historie - Levenscyclus van objecten in de BAG wijzigt, omdat in het LVBAG-koppelvlak gewerkt moet worden met versienummers voor voorkomens van een object en het attribuut 'Inactief' wordt gebruikt om objecten buiten de levenscyclus te kunnen plaatsen.	A. BAG-gegevensverzameling, B. Functionaliteit BAG applicatie
6.1	De indicatie 'in onderzoek' wordt voortaan per attribuut in plaats van per object bijgehouden.	A. BAG-gegevensverzameling, B. Functionaliteit BAG applicatie
8.1	Het koppelvlak StUF-LVBAG is vernieuwd en wordt gebaseerd op StUF 3.02 (onderlaag).	C. Koppelvlak LV BAG
8.3	De koppeling met de LV BAG is gebaseerd op StUF 3.02 als onderlaag. Het is aannemelijk dat nog niet alle andere (intern gemeentelijke) koppelvlakken tegelijkertijd op StUF 3.02 beschikbaar zijn.	C. Koppelvlak LV BAG, D. Binnengemeentelijke koppelvlakken

In paragraaf 4.1 is een financiële uitwerking gemaakt van de kosten van de applicaties van softwareleveranciers. In die paragraaf zijn de elementen A. BAG gegevensverzameling, B. Functionaliteit BAG applicatie, C. Koppelvlak LV BAG en D. Binnengemeentelijke koppelvlakken uitgewerkt. In paragraaf 4.2 is een uitwerking gemaakt van de extra tijdsbesteding bij gemeenten die volgen uit de elementen E. Werkprocessen beheren BAG en F. Kennis / vaardigheden BAG beheerder.

4.1 Kosten applicaties softwareleveranciers

In hoofdstuk 3 is een technische uitwerking gemaakt van de wijzigingen in de BAG-applicaties. In deze paragraaf is gekeken hoe ingrijpend de wijzigingen zijn voor de softwareleveranciers van de applicaties en wat dat betekent voor de rekening die gemeenten zullen gaan ontvangen van hun softwareleveranciers.

Om hier een beeld van te krijgen, hebben wij gesprekken gevoerd met de vijf grootste softwareleveranciers op de markt van BAG-applicaties. Uit deze gesprekken is niet heel concreet naar voren gekomen met welk bedrag de rekening voor gemeenten van hun softwareapplicaties zal gaan toenemen. De softwareleveranciers waren hier terughoudend over, aangezien het om bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie gaat. Bovendien is er op dit moment ook nog geen duidelijkheid over het koppelvlak naar de LV BAG en de binnengemeentelijke koppelvlakken, hetgeen ook serieuze consequenties heeft voor te maken investeringskosten.

Daarbij is er ook een grote diversiteit te zien aan de manieren waarop de extra kosten voor BAG 2.0 al dan niet worden doorbelast aan gemeenten. Wij hebben de volgende vormen langs zien komen (waarbij leveranciers ook verschillende contractvormen aanbieden): eenmalige stijging van de licentiekosten (meestal een bedrag per inwoner), een jaarlijkse stijging van de licentiekosten en geen stijging van de licentiekosten (valt binnen het onderhoudscontract).

Hierbij moet wel het volgende worden opgemerkt. De wijze waarop de softwareleveranciers de te maken kosten voor BAG 2.0 doorbelasten aan de gemeenten kan los staan van de extra kosten voor softwareleveranciers. Als gekeken wordt naar de functionele wijzigingen van BAG 2.0 dan moeten softwareleveranciers vooral eenmalig extra kosten maken om BAG 2.0 compliant te zijn. Het is niet de verwachting (op basis van de gevoerde gesprekken met softwareleveranciers) dat de

jaarlijkse beheerkosten voor softwareleveranciers heel sterk toe gaan nemen door BAG 2.0.²⁰ Softwareleveranciers kunnen er echter dan nog steeds voor kiezen om de extra kosten door te belasten via een stijging van de jaarlijkse licentiekosten.

Naast de stijging van de kosten van de licenties gaven de leveranciers ook aan dat rekening moet worden gehouden met ondersteuning bij de gemeente om de aangepaste applicatie te implementeren, om het BAG 2.0 extract in te lezen en om de gebruikers wegwijs te maken met de nieuwe applicatie.

4.1.1. Financiële impact

In hoofdstuk 3 is een technische uitwerking gemaakt van de verschillende wijzigingen volgend uit BAG 2.0. In het navolgende is aangegeven in hoeverre dit ook leidt tot hogere kosten en wat mitigerende maatregelen zijn om de impact (en dus de kosten) te beperken.

A. de BAG-gegevensverzameling (database)

Op databaseniveau moeten er verschillende wijzigingen worden doorgevoerd als gevolg van BAG 2.0. De wijzigingen met de grootste financiële impact zijn het gewijzigde historiemodel (het opnemen van versie nummers en eindRegistratie) en de indicatie 'in onderzoek' dat als gevolg van BAG 2.0 per attribuut in plaats van per object wordt bijgehouden. Daarnaast zijn er nog verschillende relatief kleinere wijzigingen. Het gaat dan om nieuwe statussen ('verbouwing' en 'ten onrechte opgevoerd') en andere formaten om gegevens bij te houden (bv. van 'DatumTijd' naar 'Datum').

Om de conversie naar BAG 2.0 te kunnen maken verstrekt het Kadaster een BAG-extract met gegevens conform BAG 2.0 vanuit de geconverteerde LV BAG. Dit extract moet door de gemeenten in de BAG-database worden verwerkt. Door de aanwezigheid daarin van BAG+-objecten en -gegevens heeft dit ook een hoge impact. Leveranciers geven aan dat duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over het omgaan met afwijkingen tussen de LV BAG (BAG-extract) en de BAG-gegevensverzameling en over hoe te handelen in de periode tussen het aanmaken van het BAG-extract (in de LV BAG) en het goedkeuren van de verwerking daarvan in de BAG-gegevensverzameling. In de tussentijd kan dan niet gemuteerd worden. Deze periode zou langer kunnen duren dan de wettelijke termijn van vier dagen voor het verwerken van de wijzigingen. Dit leidt tot de onderstaande vervolgacties.

Vervolgactie: Maak duidelijk hoe omgegaan moet worden met afwijkingen tussen het BAG-extract en de BAG-gegevensverzameling van de bronbeheerder.

Vervolgactie: Maak duidelijk hoe de bronbeheerder moet handelen in de periode tussen het genereren van het BAG-extract en het geven van goedkeuring aan de conversie van zijn BAG-gegevensverzameling.

²⁰ Onder de voorwaarde dat er een StUF compliant koppelvlak met de LV BAG komt. Als het koppelvlak van de LV BAG afwijkt van StUF dan leidt dat wel tot een stijging van de beheerkosten.

B. de functionaliteit van de BAG-applicatie

Verschillende werkprocessen moeten als gevolg van BAG 2.0 worden aangepast. De huidige werkprocessen zijn gekoppeld aan de hand van wizards in de BAG-applicaties en dit betekent dat de wizards moeten worden aangepast op de nieuwe processen. De volgende wijzigingen hebben een hoge impact: statussen 'in verbouwing' en 'ten onrechte opgevoerd', het gewijzigde historiemodel, de indicatie 'in onderzoek' dat per attribuut moet worden bijgehouden.

De wizards van de huidige BAG-applicaties zijn gebouwd met behulp van het Processenhandboek BAG.²¹ Er was geen actualisatie voorzien van het Processenhandboek BAG voor BAG 2.0.

Verschillende leveranciers en gemeenten hebben echter aangegeven, dat dit handboek meerwaarde heeft bij het bouwen van de (wizards) van hun BAG 2.0 applicaties. De softwareleveranciers kunnen dan het Processenhandboek volgen bij het bouwen van hun wizards (dit draagt onder meer bij aan standaardisatie en voorkomt dat verschillende keren moet worden nagedacht over de uitwerking van de BAG 2.0 naar functionele eisen in de wizards). Los daarvan heeft het Processenhandboek ook meerwaarde voor gemeenten en dan met name als naslagwerk voor minder vaak voorkomende processen en als instructiedocument voor nieuwe medewerkers.

Vervolgactie: Er is vanuit de softwareleveranciers en gemeenten behoefte aan een actualisatie van het Processenhandboek BAG gebaseerd op BAG 2.0. Het is aan te raden om dit processenhandboek op de korte termijn te actualiseren onder regie van het BAG BAO, zodat de resultaten hiervan meegenomen kunnen worden in het aanpassen van de gemeentelijke applicaties.

C. het koppelvlak met de LV BAG

Er moet een nieuw koppelvlak komen tussen de gemeentelijke BAG applicatie en de LV BAG. Het Kadaster heeft hiervoor een eerste opzet gemaakt. Zoals het er op het moment van schrijven uitziet is dit koppelvlak niet conform de StUF standaarden.²² Overgang op het nieuwe koppelvlak met de LV BAG heeft om twee redenen grote impact: overgang op de nieuwe versie 3.02 van de StUF-onderlaag en op het vernieuwde LVBAG-koppelvlak zelf. Aangezien het laatste de StUF-standaard slechts ten dele volgt, resulterend in koppelvlak-specifieke StUF-berichten, is de impact hiervan groot, zowel eenmalig als in beheer.

Wij hebben de softwareleveranciers gevraagd in hoeverre het belangrijk is of het koppelvlak met de LV BAG wel of niet StUF compliant is. **Alle softwareleveranciers** hebben aangegeven dat zij op termijn meer kosten moeten maken als het koppelvlak naar de LV BAG niet conform StUF is. Deze extra kosten worden veroorzaakt doordat er minder hergebruik kan worden gemaakt van bestaande (en toekomstig te ontwikkelen²³) StUF generieke componenten. Als het LV BAG koppelvlak volledig StUF compliant is, dan kunnen meer componenten hergebruikt worden voor toekomstige gegevensuitwisselingen en bij de inrichting van andere (binnengemeentelijke en

²¹ BAG BAO (2013), *Processenhandboek BAG. Basisregistratie adressen en gebouwen, versie 2013.*

²² Uitgaande van hetgeen op het Leverancieroverleg d.d. 29 november 2017 is gepresenteerd: Kadaster (2017), *Implementatie BAG 2.0. Catalogus en koppelvlak*, PowerPoint presentatie en Kadaster (2017), *LVBAG koppelvlak. Toelichting berichten*, PowerPoint presentatie.

²³ Een belangrijk deel van de te maken kosten voor het koppelvlak naar de LV BAG hangen samen met de nieuwe StUF 3.02 onderlaag.

verticale) koppelvlakken. Een specifiek koppelvlak (dat afwijkt van StUF) vereist specifiek beheer en onderhoud gedurende de periode dat het koppelvlak in gebruik is. Daarom vinden de leveranciers het van groot belang dat het berichtenverkeer met de LV BAG op dezelfde wijze is ingericht als het binnengemeentelijk berichtenverkeer.²⁴ Tegelijk staan de softwareleveranciers er ook pragmatisch in: als er een koppelvlak komt dat afwijkt van StUF dan kunnen ze dat prima inbouwen. De extra kosten, die leveranciers hiervoor moeten maken, brengen zij dan wel in rekening bij gemeenten.

De softwareleveranciers hebben niet kunnen aangeven hoeveel extra kosten zij moeten maken als het koppelvlak met de LV BAG niet conform de StUF standaarden moet worden gebouwd (het gaat hier namelijk om bedrijfs- en concurrentiegevoelige informatie). Wel hebben de softwareleveranciers aangegeven dat het aanpassen van het koppelvlak met de LV BAG één van de activiteiten is waar de meeste tijd in gaat zitten.

D. de koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen

In hoofdstuk 3 zijn vier verschillende oplossingsrichtingen gepresenteerd voor het inrichten van het binnengemeentelijk berichtenverkeer met betrekking tot de BAG 2.0. De impact voor de huidige BAG-applicaties hangt sterk af van die keuze. Er is nauwelijks financiële impact als het binnengemeentelijk verkeer met StUF-BG 3.10 gaat en er in de eerste periode geen gewijzigde gegevens worden meegestuurd (waarbij er op termijn wordt overgegaan op StUF-BG 3.20).

Het tweede alternatief is om BAG 2.0 gegevens mee te sturen als extraElements. Dit vereist beperkte aanpassingen. Leveranciers gaven als suggestie mee om voor dit alternatief te kiezen als er een duidelijke klantbehoefte is bij de afnemers van deze gegevens. Ook voor applicaties die de binnengemeentelijke berichten afnemen van de BAG voorzien leveranciers op deze wijze weinig impact. Voor de meeste applicaties zijn de wijzigingen niet relevant. Uitzondering zijn vooral de WOZ-applicatie en de applicatie waarmee de geometrie van BAG-objecten wordt bepaald.

Het alternatief om een nieuwe StUF-BG 3.11 standaard te ontwikkelen leidt tot hoge impact en kosten (de nieuwe standaard werkt door naar alle nieuwe standaarden).

Onder leveranciers van BAG-applicaties is geïnventariseerd naar welk scenario de voorkeur uitgaat. De voorlopige uitkomst is het tweede scenario.

4.1.2. Extra kosten voor gemeenten

In de vorige paragraaf is een toelichting gegeven op de wijzigingen met een financiële impact voor de softwareleverancier. In deze paragraaf hebben wij een inschatting gemaakt van de mate waarin de rekening voor gemeenten zal gaan stijgen. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt naar licentiekosten en kosten voor ondersteuning bij gemeenten (ook wel consultancy). Aangezien wij slechts beperkt informatie hebben ontvangen van de softwareleveranciers over de hoogte van de extra kosten van BAG 2.0, is ook aan de gemeenten gevraagd wat hun verwachtingen zijn van de extra kosten voor de BAG 2.0 (zowel voor de licentiekosten als voor de consultancy). Merk daarbij op: wij hebben hierover met een beperkt aantal gemeenten gesproken, dus deze inschattingen hebben een indicatief karakter.

²⁴ Dit beeld kwam ook naar voren op het Leveranciersoverleg d.d. 20 december 2017 met de leveranciers van BAG-applicaties.

Kosten consultancy

Wij hebben de gemeenten en leveranciers gevraagd om een inschatting te geven van het aantal dagen consultancy dat nodig is voor de implementatie van de BAG 2.0 bij gemeenten. Het merendeel van de reacties ging richting de xxx á xxx dagen per gemeente.²⁵ Als we rekenen met een gemiddeld uurtarief van € xxx voor een consultant van een leverancier, dan komen de eenmalige implementatiekosten voor heel Nederland uit op een bedrag van tussen de € xxx en € xxx.

Licentiekosten

Het is buitengewoon lastig om vooraf een goede inschatting te geven van de extra licentiekosten voor gemeenten als gevolg van BAG 2.0.²⁶ Daarom hebben wij de extra licentiekosten niet als aparte kostenpost opgenomen.

Het was niet alleen lastig om de extra licentiekosten voor de BAG 2.0 zelf in te schatten, maar ook om de extra licentiekosten in te schatten voor het aanpassen van BAG-applicaties en van de BAG afnemende informatiesystemen (WOZ, BGT en BRP) als gevolg van het wijzigen van interne koppelvlakken. Wel kwam uit de gesprekken naar voren dat de impact bij het tweede scenario (uitbreiden StUF-BG 3.10 met extraElements voor de gewijzigde BAG-gegevens en op termijn overgaan op StUF-BG 3.20) relatief beperkt kan blijven (en daarmee dus ook de kosten voor het aanpassen van de afnemende applicaties).

Om voor de toekomst een beter beeld te krijgen van de extra licentiekosten van de BAG 2.0 is gesuggereerd dat het interessant is om over een paar jaar te evalueren in hoeverre de licentiekosten van de BAG zijn toegenomen door de BAG 2.0.

Vervolgactie: Evalueer over een jaar of drie / vier de implementatie van de BAG 2.0 en kijk daarbij in het bijzonder naar de mate waarin de kosten van de BAG applicaties zijn gewijzigd volgend uit de eisen van BAG 2.0.

Extra kosten leveranciers totaal

Als we gemeenten vragen naar hun verwachtingen van de éénmalige kosten, die leveranciers zullen doorberekenen voor de BAG 2.0 (licentiekosten en consultancy), dan starten de bedragen vanaf € xxx tot € xxx (inclusief de kosten van consultancy) voor de kleinere gemeenten. Als we rekenen met deze cijfers voor alle gemeenten samen, ligt de ondergrens van de extra kosten voor de BAG-applicaties tussen de € xxx en € xxx voor licentiekosten én consultancy.

Merk hierbij op: het bovenstaand cijfer betreft de te verwachten éénmalige extra kosten voor de BAG 2.0 applicatie. De 'verborgen' kosten voor gemeenten, als wordt gekozen voor een koppelvlak met de LV BAG dat niet conform StUF is, zijn in dit cijfer niet meegenomen. Nu afwijken van StUF

²⁵ Merk op: deze kosten zijn ongeveer even groot voor kleine en voor grote gemeenten en wegen dus relatief zwaarder op de begroting van kleine gemeenten.

²⁶ Dit niet in de laatste plaats omdat leveranciers geen inzicht bieden in de toerekening van de door hen te maken kosten aan de verschillende (in paragraaf 3.1 genoemde) onderdelen van BAG 2.0. Hierdoor kan ook niet worden vastgesteld of alle prijsverhogingen van licenties ook daadwerkelijk aan BAG 2.0 kunnen worden toegerekend.

betekent dat de rekening voor de beheerkosten van het koppelvlak naar de LV BAG hoger wordt én dat de rekening voor toekomstig te ontwikkelen StUF componenten voor (binnengemeentelijke en verticale) koppelvlakken hoger uit gaat vallen (omdat minder hergebruik gemaakt kan worden van reeds ontwikkelde componenten).

4.2 Tijdsbesteding gemeenten

Gemeenten moeten naast de in de vorige paragraaf beschreven out-of-pocket kosten voor de softwareleveranciers zelf ook kosten maken als gevolg van de aanpassingen in de BAG 2.0. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar de tijd om op de hoogte te komen van de eisen en wijzigingen van de BAG 2.0, de tijd voor het aanpassen van de werkprocessen en voor het opnemen van extra objecten.

4.2.1. Kennis / vaardigheden BAG beheerder

Het is allereerst van belang dat de BAG-beheerders goed op de hoogte zijn van de aanpassingen die samenhangen met de BAG 2.0. In de gesprekken met de gemeenten zijn verschillende opties naar voren gekomen om op de hoogte te komen van de aanpassingen van BAG 2.0. Te denken valt aan interne trainingen, externe trainingen, instructies door de leveranciers, etc. Alle BAG-medewerkers moeten de juiste kennis hebben en het is de verwachting van gemeenten dat dit tenminste een dag per medewerker zal kosten. Er is alleen geen informatie over het aantal BAG-medewerkers bij gemeenten. Wel is het de verwachting dat er bij iedere gemeenten tenminste twee BAG-medewerkers zijn. Daarom hebben wij voor deze raming alleen een minimumwaarde van de bandbreedte gepresenteerd. Uitgaande van medewerkers in schaal 8 komen de kosten voor het op de hoogte komen van de aanpassingen in de BAG 2.0 tenminste uit op een eenmalige investering van € 0,3 miljoen. Dat is overigens nog exclusief eventuele out-of-pocket kosten (die gemaakt moeten worden als er een externe training wordt gevolgd).

4.2.2. Aanpassen werkprocessen BAG

Het is van belang dat de BAG-beheerder goed kijkt wat de consequenties van BAG 2.0 op de verschillende werkprocessen zijn. Hierbij gaat het niet om het werkproces van het muteren in de BAG zelf, want deze werkprocessen worden afgevangen met wizards in de BAG-applicaties (mogelijk aansluitend op het Processenhandboek BAG).²⁷ Onder de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen van de BAG vallen de kosten voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie, de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen voor de BAG-medewerkers (los van het daadwerkelijk muteren van de BAG) en de kosten voor het afstemmen van de werkprocessen met binnengemeentelijke afnemers.

In paragraaf 4.1.2 is becijferd dat iedere gemeente ongeveer rekening moet houden met tussen de xxx en xxx dagen implementatie-ondersteuning door de softwareleverancier. Dit vraagt echter niet alleen tijd van de softwareleverancier, dit kost ook de medewerkers bij de gemeenten tijd (BAG-beheerder, ICT medewerkers, testen applicatie, etc.). Per saldo is het de verwachting van de gemeenten dat de implementatie interne medewerkers ongeveer 1 tot 1,5 keer zo veel tijd kost als het de consultants van de softwareleveranciers. Per saldo zou dat betekenen dat het ongeveer xxx tot xxx dagen aan interne dagen kost om de BAG 2.0 applicatie in te regelen in een gemeente. Uitgaande van medewerkers in schaal 8 betekent dit dat de kosten voor de implementatie-

²⁷ En die aanpassingen zijn reeds opgenomen bij de extra kosten voor de softwareleveranciers (paragraaf 4.1.2).

ondersteuning door medewerkers van gemeenten uit op een bedrag tussen de € xxx en € xxx voor heel Nederland. De kosten zijn hier vergelijkbaar voor grote en kleine gemeenten en daarmee is de impact hier voor kleine gemeenten relatief groter dan voor grote gemeenten.

In aanvulling daarop is het ook van belang dat er wordt gekeken in hoeverre de BAG 2.0 gevolgen heeft voor de interne werkprocessen op de BAG-afdeling en bv. voor de modeldocumenten waarmee wordt gewerkt of voor de 'BAG-toets' (om te bepalen of een object in de BAG dient te worden opgenomen). Een voorzichtige schatting leert dat dit per gemeente al gauw 1 tot 2 dagen zal kosten. Weer uitgaande van medewerkers in schaal 8 betekent dat een kostenpost van tussen de € 0,1 en € 0,3 miljoen voor heel Nederland.

Tot slot is het ook relevant om afspraken te maken met de belangrijkste afnemers van BAG gegevens. Wat zijn bijvoorbeeld de consequenties van de BAG 2.0 voor de BGT-processen, voor de BRP processen en voor de WOZ-processen? Het is de verwachting dat dit iedere gemeente al gauw 1 tot 2 dagen per registratie zal kosten. Voor de drie hierboven genoemde registraties betekent dat een totale kostenpost van tussen de € 0,4 en € 0,8 miljoen voor heel Nederland. Er zijn overigens wel mogelijkheden om de impact hiervan te beperken (zie de vervolgactie hieronder).

Vervolgactie: Maak zoveel mogelijk op landelijk niveau duidelijk voor binnengemeentelijke afnemers wat de consequenties zijn van aanpassing van de BAG en hoe zij daarop kunnen inspelen, gebruik makend van de aangepaste binnengemeentelijke koppelvlakken.

In de volgende tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de kosten die gepaard gaan met het aanpassen van de werkprocessen door de BAG 2.0. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het hier om een tijdsinspanning gaat van medewerkers van gemeenten, niet zozeer om extra uitgaven door gemeenten. Het aanpassen van de werkprocessen zal gemeenten naar verwachting tussen de € 0,5 en de € 1,1 miljoen gaan kosten voor heel Nederland en daar komen de interne uren voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie nog bij (opgenomen als PM-post).

Kosten aanpassen werkprocessen	Minimumraming (in € mln.)	Maximumraming (in € mln.)
Implementatie BAG 2.0 (interne uren)	PM	PM
Aanpassen interne werkprocessen	0,1	0,3
Aanpassen werkprocessen BGT, BRP, WOZ	0,4	0,8
Totaal	0,5 + PM	1,1 + PM

4.2.3. Tijdsbesteding opnemen extra objecten

In de BAG 2.0 staan twee wijzigingen met in potentie een hoge impact op de werkzaamheden van de BAG beheerder. Het gaat om de volgende aanpassingen:

- 2.1 Pandafbakingscriteria die buiten de beslisboom vallen, komen te vervallen. Het gaat om het gebruikte materiaal [hout of kunststof versus steen], de vergunningsplichtigheid en het wel of geen onderdeel zijn van het oorspronkelijke bouwplan.
- 2.2a Tenzij daar een bijzondere aanleiding (beschreven in een specifieke regel) voor bestaat, worden geen uitzonderingen (zoals de 'prefab houten schuur') meer gemaakt. De generieke (afbakings)voorschriften gelden ook voor al deze objecten.

Het bovenstaande betekent in concreto dat er meer objecten moeten worden opgenomen in de BAG. Wij hebben voor enkele van de meest voorkomende objecten becijferd wat hiervan de impact is, te weten schuren en windturbines.

Schuren

Het is de bedoeling dat alle schuren ook worden opgenomen in de BAG 2.0. Om de impact van deze wijziging te bepalen hebben wij gekeken welke informatie er bekend is over de schuren en hoeveel tijd het kost om een schuur in de BAG op te nemen.

Alle schuren van enige waarde staan in beginsel opgenomen in de WOZ-administratie. DataLand komt op basis van een analyse van de WOZ-informatie van 85% van alle gemeenten tot de schatting dat er ongeveer 5 miljoen schuren in Nederland zijn (waarvan er ongeveer 2 miljoen vrijstaand zijn). Tevens heeft DataLand op ons verzoek gekeken naar het aantal schuren dat op dit moment naar verwachting reeds in de BAG staat opgenomen. In de BAG staan er op dit moment 4 miljoen objecten met een status anders dan 'niet gerealiseerd pand' of 'pand gesloopt', die niet gerelateerd zijn aan enig verblijfsobject. In de volksmond spreekt men wel van bijgebouwen. DataLand heeft aan enkele gemeenten gevraagd welk deel van deze naar verwachting ook een schuur zal zijn en op grond hiervan is het de verwachting dat er reeds 3 miljoen schuren reeds in de BAG staan opgenomen²⁸. Dat betekent het volgende: van de ongeveer 5 miljoen schuren in de WOZ zijn er 3 miljoen opgenomen in de BAG en 2 miljoen nog niet. Dat zou betekenen dat er nog 2 miljoen objecten aan de BAG moeten worden toegevoegd.

Schuren staan niet alleen opgenomen in de WOZ-administratie, maar ook in de BGT. Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat nagenoeg alle schuren ook in de BGT opgenomen zouden moeten zijn. In totaal staan in de BGT 179.400 objecten opgenomen met objecttype 'Overig bouwwerk' en het optionele type 'schuur'.²⁹ Het laatste veld is echter optioneel en dat betekent dat het goed mogelijk is dat schuren weliswaar in de BGT zijn opgenomen, maar deze objecten niet het optionele type 'schuur' hebben meegekregen. Er is niet bekend in hoeverre de BGT volledig dekkend is voor wat betreft het aantal schuren.

Vervolgens is het relevant om een beeld te hebben van wat gemeenten moeten doen om de gegevens over de schuren in de BAG te krijgen. Het is daarbij ook de vraag in hoeverre het mogelijk is om de informatie uit de WOZ-administratie en de BGT over te zetten in de BAG. Het was binnen deze impactanalyse niet mogelijk om dat in detail uit te werken. Aan de hand van informatie van gemeenten hebben wij wel een beeld kunnen schetsen hoeveel tijd het ongeveer zou kosten wanneer de BAG-beheerders deze informatie handmatig op zouden nemen in de BAG.

De tijdsbesteding voor het invoeren van een nieuw object, zoals een schuur, kost naar verwachting tussen de 10 en 15 minuten per object (onder meer omdat de geometrie en het bouwjaar lastige elementen zijn om uit te zoeken).³⁰ Bij de gemeenten uit het onderzoek zat de BAG-beheerder gemiddeld in schaal 8, het kostendekkende tarief (inclusief overhead)³¹ bij schaal 8 is € 41 per uur.

²⁸ Wij zijn er daarbij vanuit gegaan dat er geen aanvullende activiteiten nodig zijn met betrekking tot de schuren die nu reeds in de BAG zijn opgenomen.

²⁹ <https://nl.linkedin.com/pulse/impact-pandafbakening-bag-20-op-bgt-hans-van-der-meij>.

³⁰ Het kost in de ideale situatie – als alle informatie bekend is – minimaal ongeveer 5 minuten om een object in te voeren.

³¹ Hierbij is gebruik gemaakt van Ministerie van Financiën (2017), *Handleiding overheidstarieven 2018*. Het betreft hier tarieven van de Rijksoverheid, maar deze geven ook een goede indicatie van de tarieven bij gemeenten.

Dat betekent dat het éénmalig ongeveer tussen de € 13,7 en € 20,5 miljoen kost om tot een volledige dekking te komen van alle schuren in de BAG. Daarnaast moet ook nog rekening worden gehouden met het doorvoeren van de jaarlijkse mutaties van schuren³² (nieuwe schuren, wijzigingen in de schuren, verdwijnen van schuren).

De impact van het opnemen van alle schuren is dus groot. De maatregel treft landelijke gemeenten overigens meer dan stedelijke gemeenten. Daarbij is ook verschillende malen de vraag gesteld “voor wie doen we dit nu eigenlijk?” Immers, zowel de WOZ-administratie als de BGT beschikken al over informatie van (een groot deel van) de schuren. Deze ontwikkeling kan overigens wel goed passen binnen het gemeentelijk streefbeeld om naar een objectenregistratie te komen, al moet wel worden gekeken of deze maatregel daarvoor op dit moment de meest adequate is.³³

Er zijn overigens wel verschillende suggesties gedaan waarmee de impact in potentie beperkt kan worden. Zo is het de moeite waard om nader uit te zoeken in hoeverre het mogelijk is om de informatie uit de BGT en de WOZ-administratie met een softwareoplossing over te zetten naar de BAG. Ook is verschillende malen als suggestie geopperd om het bouwjaar facultatief te maken. Ook kan gedacht worden aan implementatienormen.

Vervolgactie: Het opnemen van alle schuren in de BAG is een impactvolle maatregel. Het is daarom van belang dat nader wordt gekeken naar maatregelen om de impact te beperken. Daarbij is het allereerst de moeite waard om te onderzoeken in hoeverre informatie uit de BGT en WOZ-administratie automatisch overgezet kan worden naar de BAG. Tevens kan de impact beperkt worden door bepaalde gegevens facultatief te maken of door met implementatienormen te gaan werken. Tot slot is het van belang dat deze activiteiten passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijk streefbeeld om tot een objectregistratie te komen.

Windturbines

Een andere aanpassing in BAG 2.0 is dat windturbines voortaan volgens de algemene afbakeningsvoorschriften worden getoetst en daarmee niet langer een uitzondering vormen. Dat betekent dat alle windturbines³⁴ ook moeten worden opgenomen in de BAG en ook dat betekent extra werkzaamheden voor de BAG-beheerders. Eind 2016 stonden er 2.034 windturbines in Nederland.³⁵ Als we uitgaan van dezelfde kengetallen³⁶ als bij schuren, dan liggen de kosten ruim beneden de € 50.000 voor alle windturbines. Ook de kosten voor de jaarlijkse wijzigingen zijn relatief beperkt (nog geen 200 wijzigingen per jaar).

³² Er is op dit moment niet bekend, wat de mutatiegraad is van de schuren. Dit kan mogelijk wel tot een aanzienlijke kostenpost leiden, onder meer ook omdat schuren bij opname ook onder de terugmeldplicht gaan vallen.

³³ Zie ook het kopje ‘Gemeentelijk streefbeeld objectenregistratie’ in paragraaf 1.3.

³⁴ Deze wijziging is ook van toepassing op de bestaande registratie.

³⁵ Het gaat hier om de aantal windturbines op het land. Zie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70960NED&D1=0,6-9&D2=0&D3=a&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>.

³⁶ Een tijdsbesteding van 10 tot 15 minuten is waarschijnlijk zelfs een overschatting, omdat het in vergelijking met schuren veel eenvoudiger is om windturbines van een bouwjaar te voorzien (alle windturbines zijn relatief recent geplaatst).

Overige wijzigingen

Naast bovengenoemde wijzigingen is de impact van de wijzigingen in de pandafbakening en het vervallen van de uitzonderingen gegeven de huidige uitgangspunten (implementatienormen en verplichte toepassing op huidige registratie) beperkt. Die conclusie kan vanzelfsprekend veranderen op het moment dat de uitgangspunten wijzigen. Overigens moet er ook rekening mee worden gehouden, dat terugwerkende kracht er ook toe leidt dat er een meer uniforme registratie komt, hetgeen vanuit gebruikersperspectief gewenst kan zijn. Resumerend, het is verstandig om goed naar de impact te kijken als uitgangspunten wijzigen.

4.2.4. Eenmalige kosten totaal

In de volgende tabel is het totaaloverzicht opgenomen van de te verwachten kosten als gevolg van de implementatie van BAG 2.0. In de tabel is te zien, dat de kosten in de minimumraming gelijk zijn aan een bedrag van € 14,5 miljoen + PM voor alle gemeenten samen. Als de schuren buiten beschouwing worden gelaten zijn de kosten voor gemeenten minimaal € 0,8 miljoen exclusief de kosten voor de softwareleveranciers én exclusief de interne uren voor de implementatie van BAG 2.0. Voor zover te becijferen kunnen de kosten ook aanzienlijk hoger uitvallen (in het bijzonder voor de schuren).

Enmalige kosten BAG 2.0	Minimumraming (in € mln.)	Maximumraming (in € mln.)
Kosten BAG 2.0 applicaties voor gemeenten	PM	PM
Subtotaal	PM	PM
Kosten kennis / vaardigheden BAG-beheerder		
Kennisnemen wijzigingen BAG 2.0	0,3	-
Subtotaal	0,3	-
Kosten aanpassen werkprocessen BAG 2.0		
Implementatie BAG 2.0 (interne uren)	PM	PM
Aanpassen interne werkprocessen	0,1	0,3
Aanpassen werkprocessen BGT, BRP, WOZ	0,4	0,8
Subtotaal	0,5 + PM	1,1 + PM
Kosten opnemen extra objecten		
Schuren	13,7	20,5
Windturbines	.	.
Subtotaal	13,7	20,5
Totaal	14,5 + PM	-

- . staat voor een bedrag minder dan € 50.000.
- betekent dat het niet goed mogelijk is een raming te maken van de hoogte van de kosten.

4.3 Overige wijzigingen

Naast de wijzigingen uit het *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0*³⁷ die onderwerp zijn van deze impactanalyse, zijn er in de Wet bag en het Besluit bag verschillende wijzigingen voorzien die impact hebben op de gemeenten. Voor de volledigheid hebben wij deze hier ook opgenomen.

³⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0. Conceptversie.*

Aanpassing kwaliteitsinstrumentarium

In de Wet bag is een aanpassing opgenomen van het kwaliteitsinstrumentarium. Voorheen stond in de wet opgenomen dat er periodiek externe inspecties waren bij de gemeente ter controle van de kwaliteit van de BAG. Met de wijziging van de Wet bag is dit controleregime vervangen door zelfcontroles. Dit leidt tot een daling van de kosten voor gemeenten, zeker nu de BAG ook is opgenomen in de ENSIA-verantwoordingssystematiek. Tegelijkertijd vervallen wel de nu voor inspecties beschikbaar gestelde middelen vanuit het Ministerie van BZK. Het daarmee samenhangende kostenbeeld hebben wij in deze impactanalyse niet in kaart gebracht, omdat deze buiten de scope van het onderzoek viel.

Wijziging rondom brondocumenten

Door wijzigingen in de Wet bag en het Besluit BAG wordt het aantal ambtelijke documenten (verklaringen) terug gebracht in aantal en aard. Ook vervallen een aantal specifieke procedurele voorschriften voor het bijhouden van een BAG-register. Deze vereenvoudigingen geven gemeenten meer vrijheid in de wijze waarop zij het omgaan met brondocumenten organiseren en leiden daarmee in algemene zin tot een lastenverlichting (en daarmee verlaging van de kosten) voor gemeenten.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de impactanalyse van BAG 2.0 in samenhang. Daarbij hebben wij het onderscheid naar de verschillende relevante onderdelen gebruikt:

- BAG-gegevensverzameling (database) & functionaliteit van de BAG-applicatie;
- Koppelvlak met de LV BAG;
- Koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen;
- Benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder;
- Werkprocessen voor het beheren van de BAG.

BAG-gegevensverzameling (database) & functionaliteit van de BAG-applicatie

De volgende aanpassingen in de BAG applicaties hebben de grootste impact:

- De overgang naar nieuwe koppelvlak met LV BAG. De impact is op de lange termijn substantieel groter bij een niet StUF-conform LVBAG-koppelvlak (hier komen we verderop op terug);
- Het gescheiden historiemodel van objecten en in-onderzoek;
- De introductie van een versienummer voor waardewijzigingen van een BAG-object;
- Het in onderzoek plaatsen van attributen van een object in plaats van een volledig object;
- Het toevoegen van statussen (met name in wizards en 'database');
- De conversie van de database.

Leveranciers hanteren verschillende modellen voor doorbelasting extra kosten voor BAG 2.0. De kosten van leveranciers bestaan uit aanpassen BAG-applicatie en implementatie-ondersteuning (consultancy) bij gemeenten. Er is nauwelijks informatie ontvangen van de leveranciers, omdat informatie over de kosten bedrijfs- en concurrentiegevoelig is. Daarom zijn de verwachtingen bij gemeenten opgehaald. Het is de verwachting dat de extra rekening van softwareleveranciers voor BAG 2.0 (eenmalige licentiekosten en implementatieondersteuning / consultancy) tussen de € xxx en € xxx zal gaan bedragen.

Het bovenstaande cijfer betreft de te verwachten éénmalige extra kosten voor de BAG 2.0 applicatie. De 'verborgen' kosten voor gemeenten, als wordt gekozen voor een koppelvlak met de LV BAG dat niet conform StUF is, zijn in dit cijfer niet meegenomen. Nu afwijken van StUF betekent dat de rekening voor de beheerkosten van het koppelvlak naar de LV BAG hoger wordt én dat de rekening voor toekomstig te ontwikkelen StUF componenten voor (binnengemeentelijke en verticale) koppelvlakken hoger uit gaat vallen (omdat minder hergebruik gemaakt kan worden van reeds ontwikkelde componenten).

Er zijn verschillende vervolgcycli benoemd die samenhangen met de BAG-gegevensverzameling en de functionaliteit van de BAG-applicatie.

Vervolgactie: Een tijdige beschikbaarheid, uiterlijk 2 maanden na start van de aanpassing van de applicatie, van de compliancy-omgeving en BAG-extracten is noodzakelijk voor het voorspoedig en binnen planning kunnen aanpassen van de BAG-applicatie. Het Kadaster moet deze uiterlijk in mei 2018 beschikbaar stellen.

Vervolgactie: Er is vanuit de softwareleveranciers en gemeenten behoefte aan een actualisatie van het Processenhandboek BAG gebaseerd op BAG 2.0. Het is aan te raden om dit processenhandboek op de korte termijn te actualiseren onder regie van het BAG BAO, zodat de resultaten hiervan meegenomen kunnen worden in het aanpassen van de gemeentelijke applicaties.

Vervolgactie: Maak duidelijk hoe omgegaan moet worden met afwijkingen tussen het BAG-extract en de BAG-gegevensverzameling van de bronbeheerder.

Vervolgactie: Maak duidelijk hoe de bronbeheerder moet handelen in de periode tussen het genereren van het BAG-extract en het geven van goedkeuring aan de conversie van zijn BAG-gegevensverzameling.

Vervolgactie: Evalueer over een jaar of drie / vier de implementatie van de BAG 2.0 en kijk daarbij in het bijzonder naar de mate waarin de kosten van de BAG applicaties zijn gewijzigd volgend uit de eisen van BAG 2.0.

Koppelvlak met de LV BAG

Uit de analyse blijkt dat het huidige ontwerp van het koppelvlak StUF-LVBAG op essentiële onderdelen afwijkt van StUF (historie en in-onderzoek). StUF staat op de 'pas toe of leg uit' lijst en is ook van toepassing op de uitwisseling tussen de gemeentelijke BAG-applicatie en de LV BAG. Het berichtenverkeer tussen gemeentelijke BAG-applicatie en LV BAG kan conform StUF worden ingericht. Het Kadaster heeft daarbij (nog) geen overtuigende redenen kunnen geven ('leg uit') om af te wijken van StUF.

Het afwijken van StUF betekent dat software in twee 'talen' moeten kunnen spreken. Alle softwareleveranciers geven aan dat zij op termijn meer kosten moeten maken als het koppelvlak naar de LV BAG niet conform StUF is. Deze extra kosten worden veroorzaakt doordat er minder hergebruik kan worden gemaakt van bestaande (en toekomstig te ontwikkelen) StUF generieke componenten. Als het LV BAG koppelvlak volledig StUF compliant is, dan kunnen meer componenten hergebruikt worden voor toekomstige gegevensuitwisselingen en bij de inrichting van

andere (binnengemeentelijke en verticale) koppelvlakken. Daarom vinden de leveranciers het van groot belang dat het berichtenverkeer met de LV BAG op dezelfde wijze is ingericht als het binnengemeentelijk berichtenverkeer. Softwareleveranciers hebben ook aangegeven dat zij deze extra kosten gaan doorbelasten aan gemeenten.

Als wordt gekozen voor een koppelvlak met de LV BAG conform StUF, dan wordt gekozen voor een oplossing, die lijkt op het huidige koppelvlak met de LV WOZ (eveneens conform StUF). Dat is ook relevant in het licht van het gemeentelijke streefbeeld van een geïntegreerde objectenregistratie.

KING kan dan ook niet anders dan negatief adviseren over dit koppelvlak vanuit haar bewakingsrol van de StUF standaard.

Vervolgactie: Het koppelvlak naar de LV BAG moet conform de StUF standaarden worden ingericht. Het Kadaster en KING moeten deze samen ontwikkelen. Deze actie moet in januari 2018 worden afgerond om te voorkomen dat de gewenste inwerkingtreding van de BAG 2.0 per 1 juli 2018 niet wordt gehaald.

Koppelvlakken met binnengemeentelijke afnemende systemen

De binnengemeentelijk koppelvlakken zijn en blijven StUF-conform. Er zijn vier verschillende scenario's onderkend hoe om te gaan met de binnengemeentelijke koppelvlakken in relatie tot BAG 2.0.

Het voorlopige voorkeursscenario is om - totdat StUF-BG 3.20 vastgesteld en geïmplementeerd is - te volstaan worden met gebruik van StUF-BG 3.10 (en daarvan afgeleide koppelvlakken) en enkele BAG 2.0 gegevens via zogenaamde extraElements te verstrekken aan afnemers die willen beschikken over BAG 2.0 gegevens. De wijzigingen in de BAG hebben in dat geval slechts geringe gevolgen voor enkele koppelvlakken. Indien de ontvangende applicaties de gewijzigde attributen willen gebruiken, dan moeten die daarop aangepast worden.

De implementatie van het koppelvlak met de LV BAG en de binnengemeentelijke koppelvlakken kunnen in principe los van elkaar plaatsvinden, maar leveranciers zullen ze wel graag tegelijk willen inbouwen. Daarom moeten ze ongeveer tegelijk beschikbaar zijn.

Vervolgactie: Als wordt gekozen voor scenario 2 voor de binnengemeentelijke koppelvlakken (StUF-BG 3.10 uitbreiden met extraElements voor de gewijzigde BAG-gegevens en op termijn over op StUF-BG 3.20) dan moet er een eenduidige specificatie komen van de beoogde extraElements in StUF-BG 3.10 en de desbetreffende koppelvlakken.

Benodigde kennis en vaardigheden van de BAG beheerder

De BAG-beheerders moeten goed op de hoogte zijn van de aanpassingen die samenhangen met de BAG 2.0. Het is de verwachting dat de kosten hiervoor ten minste uitkomen op een eenmalige investering van € 0,3 miljoen. Dat is overigens nog exclusief eventuele out-of-pocket kosten (die gemaakt moeten worden als er een externe training wordt gevolgd).

Werkprocessen voor het beheren van de BAG

Onder de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen van de BAG vallen de kosten voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie, de kosten voor het aanpassen van de werkprocessen voor de BAG-medewerkers (los van het daadwerkelijk muteren van de BAG) en de kosten voor het afstemmen van de werkprocessen met binnengemeentelijke afnemers. Het aanpassen van de werkprocessen zal gemeenten naar verwachting tussen de € 0,5 en de € 1,1 miljoen gaan kosten voor heel Nederland en daar komen de interne uren voor het implementeren van de nieuwe BAG-applicatie nog bij (opgenomen als PM-post).

Daarnaast zijn pandafbakeningscriteria en uitzonderingen komen te vervallen. Dit betekent dat er meer objecten moeten worden opgenomen in de BAG. Het opnemen van deze extra objecten leidt tot extra werkzaamheden en dus extra kosten voor de BAG-beheerder. In het bijzonder het opnemen van schuren in de BAG is een impactvolle maatregel. Het is de verwachting dat er mogelijk 2 miljoen schuren nu nog niet in de BAG staan opgenomen. Het opnemen van alle schuren in de BAG zal gemeenten tussen de € 13,7 en € 20,5 miljoen gaan kosten. Mede omdat de impact zo groot is voor gemeenten is het de moeite waarde om maatregelen te onderzoeken waarmee de impact beperkt kan worden.

Vervolgactie: Het opnemen van alle schuren in de BAG is een impactvolle maatregel. Het is daarom van belang dat nader wordt gekeken naar maatregelen om de impact te beperken. Daarbij is het allereerst de moeite waard om te onderzoeken in hoeverre informatie uit de BGT en WOZ-administratie automatisch overgezet kan worden naar de BAG. Tevens kan de impact beperkt worden door bepaalde gegevens facultatief te maken of door met implementatienormen te gaan werken. Tot slot is het van belang dat deze activiteiten passen binnen en bijdragen aan het gemeentelijk streefbeeld om tot een objectregistratie te komen.

Vervolgactie: Het is aan te raden om op korte termijn helderheid te verkrijgen over de implementatienormen, in het bijzonder die implementatienormen waarbij er relaties bestaan met werkzaamheden in andere basisregistraties of die raken aan de ontwikkeling van het gemeentelijk streefbeeld.

Vervolgactie: Maak zoveel mogelijk op landelijk niveau duidelijk voor binnengemeentelijke afnemers wat de consequenties zijn van aanpassing van de BAG en hoe zij daarop kunnen inspelen, gebruik makend van de aangepaste binnengemeentelijke koppelvlakken.

Vervolgactie: Bespreek expliciet met de afnemers in hoeverre de genoemde punten bij hen leiden tot mogelijke vraagstukken in hun processen. Laat wijzigingen vooruitlopend op aanpassing van de regelgeving daarbij in ieder geval zoveel mogelijk achterwege. Bepaal voor de overige wijzigingen in overleg met de afnemers een heldere strategie, zodat er altijd sprake is van een heldere afbakening van de in de registratie opgenomen populatie.

Vervolgactie: In de communicatiecampagne richting gemeenten over de (implementatie van) BAG 2.0 moet, vanzelfsprekend in nauwe samenhang met de activiteiten die hierover vanuit het Kadaster worden geïnitieerd, ook ruimte worden ingericht voor collectieve activiteiten die vanuit VNG/KING plaatsvinden (zoals over binnengemeentelijke koppelvlakken en gebruik van modeldocumenten). Het AO BAG BAO kan hier de regie op voeren.

Overige aandachtspunten

Tot slot zijn er nog enkele overige aandachtspunten en vervolgacties geïdentificeerd voor toekomstige wijzigingen in de BAG.

Vervolgactie: Richt een duidelijk wijzigingenbeheer in. Zorg dat elk verzoek centraal wordt geregistreerd en dat er een analyse wordt gedaan van de impact van het verzoek. Leg dan duidelijk vast of en waarom wel/niet het verzoek wordt gehonoreerd.

Vervolgactie: In de toekomst moet vanuit het AO BAG BAO direct de relatie kunnen worden gelegd tussen gewenste wijzigingen en noodzakelijke processen van uitwerking en invoering van binnengemeentelijke koppelvlakken en de aanvullend noodzakelijke collectieve implementatieondersteuning. KING kan hier door de invulling van de daarvoor in het AO BAG BAO voor haar beschikbare plaats het voortouw in nemen.

Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Centric	Nataliya Ilieva
Centric	Lidwien Meijers
Breda	Valeria Meijvis
Dataland	Ronald Bokhove
Den Haag	Astrid Elemans
Den Haag	Niels Minkes *
GeoTax	Peter Bruijnen
GeoTax	Frank Geerlings
Gouda	Ingmar Kim
Gouda	Margot Quist *
GouwIT	Michel Lodder
Heemskerk	Vincent van de Meer *
's-Hertogenbosch	Imke van Maren *
Hoorn	Annemieke Oord *
PinkRoccade	Rudy Boonman
Rucphen	Ralph Stremme *
Syntrophos	Philine Terwel *
Vicrea	David Bakker
Vicrea	Daan Westerweel
VNG	Janneke de Zwaan
Westland	Rob Drost *

* Aanwezig bij de expertbijeenkomst op 1 november 2017.

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Auditdienst Rijk (2014), *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deel B: Integraal evaluatierapport*

BAG BAO (2013), *Processenhandboek BAG. Basisregistratie adressen en gebouwen, versie 2013*

Kadaster (2017), *Implementatie BAG 2.0. Catalogus en koppelvlak*, PowerPoint presentatie,

Kadaster (2017), *LVBAG koppelvlak. Toelichting berichten*, PowerPoint presentatie

KING (2017), *Aanvullende impactindicatie Wet basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Notitie*

KING (2016), *Impactindicatie voorgenomen wijziging Wet BAG*

Ministerie van Financiën (2017), *Handleiding overheidsstarieven 2018*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Memo Kwaliteitskader BAG 2.0. Conceptversie 0.65*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Catalogus Basisregistratie Adressen en Gebouwen, 2018 - openbaar concept, versie 0.995*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016), *Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en enige andere wetten in verband met modernisering en vereenvoudiging van de registratie en het toezicht. Memorie van toelichting, vergaderjaar 2015-2016, 34 507, nr. 3.*

Internet

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70960NED&D1=0,6-9&D2=0&D3=a&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

<https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden/lijst/verplicht>

<https://www.forumstandaardisatie.nl/standaard/stuf>

<https://nl.linkedin.com/pulse/impact-pandaafbakening-bag-20-op-bgt-hans-van-der-meij>

https://vng.nl/files/vng/20160301_iimpactindicatie_bag_volledig_def.pdf

Bijlage C: Collectieve implementatie activiteiten

De implementatie van de nieuwe wetgeving zal voornamelijk door gemeenten moeten plaatsvinden. Het Ministerie van BZK heeft het Kadaster gevraagd het grootste gedeelte van de ondersteuning van de invoering ter hand te nemen. Kadaster heeft hiervoor eerder een concept programmaplan opgesteld. Daaruit blijkt dat het Kadaster zich zal bezighouden met de realisatie van de koppelvlakken tussen de LV BAG en de bronhouders en afnemers, het aanpassen van de LV BAG, het opstellen van de catalogus en een praktijkrichtlijn en de communicatie over deze verschillende activiteiten. Duidelijk is dat er daarnaast ook vanuit de gezamenlijke gemeenten enkele activiteiten zullen moeten worden uitgevoerd en/of gecoördineerd. Het gaat hierbij onder meer om het komen tot aangepaste versies van de binnengemeentelijke koppelvlakken, ondersteuningsmiddelen voor de gemeentelijke bronhouders (zoals modeldocumenten) en het beschrijven van de samenhang met andere lopende trajecten (zoals ENSIA en de realisatie van het streefbeeld). Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste collectieve implementatie activiteiten zoals deze volgen uit onder meer deze impactanalyse.

Binnengemeentelijke processen

De wijzigingen in de BAG zullen leiden tot veranderingen in de verschillende bijhoudingsprocessen. Deze zijn nu nog beschreven in het processenhandboek. Door het Ministerie van BZK en BAG BAO is eerder besloten dat de procesbeschrijvingen in vereenvoudigde vorm zullen worden opgenomen in de praktijkhandleiding die door het Kadaster zal worden opgesteld. Hiervan zijn nog geen resultaten beschikbaar. Vanuit leveranciers wordt aangegeven dat er grote behoefte bestaat aan de procesbeschrijvingen, omdat deze onder meer worden gebruikt bij het bouwen van de verschillende wizards. In het licht van 'Samen Organiseren' lijkt het daarom wenselijk om vanuit het gemeentelijk werkveld begin 2018 te bekijken of het noodzakelijk is om in aanvulling op de nu reeds lopende activiteiten alsnog invulling zou moeten worden gegeven aan een collectief gemeentelijke beschrijving van de bijhoudingsprocessen in de vorm van een volledig Processenhandboek BAG. Het opstellen van vernieuwde bijhoudingsprocessen betreft een projectmatige activiteit. Voor het beheren van een dergelijk document zullen afspraken moeten worden gemaakt met een organisatie die het beheer van het document kan faciliteren.

In deze impactanalyse is niet nagegaan wat de consequenties van de wijziging van de BAG zijn binnen de belangrijkste gemeentelijke afnemersprocessen. Wel is gekeken naar de consequenties van BAG 2.0 voor de hiervoor ingerichte (technische) binnengemeentelijke koppelvlakken. Begin 2018 zal (mede in samenhang met de verdere inrichting van de binnengemeentelijke koppelvlakken) er gedetailleerder met verschillende afnemers(vertegenwoordigers) gesproken moeten worden over de impact van de wijzigingen. Het gaat hierbij vooral om het gebruik van de BAG binnen de WOZ, de Wabo, de BRP en het bijhouden van de BGT.

Architectuur en standaarden

Uitgaande van het in deze impactanalyse beschreven voorkeursscenario voor het doorvoeren van wijzigingen in de BAG in binnengemeentelijke koppelvlakken, betekent dit dat voor zowel de actuele versie 3.10 van het sectormodel StUF-BG als vier daarvan afgeleide koppelvlakken een beperkt aantal extraElements gespecificeerd moeten worden. Ditzelfde kan ook voor de actuele versie 3.10 van StUF-ZKN en één daarvan afgeleid koppelvlak doorgevoerd worden. Alternatief is de ene aanpassing die het betreft door te voeren met een patch op StUF-ZKN 3.10. De genoemde activiteiten zullen door VNG Realisatie worden uitgevoerd als onderdeel van het beheer van deze

standaarden. Deze activiteiten zullen in het eerste kwartaal van 2018 plaatsvinden, zodat de aangepaste versies van deze documenten zoveel mogelijk in april 2018 beschikbaar zullen zijn.

Opstellen modeldocumenten

Door wijzigingen in de Wet bag en het Besluit BAG wordt het aantal ambtelijke documenten (verklaringen) terug gebracht in aantal en aard. Gemeenten zullen vanaf de ingangsdatum van de wet gebruik moeten gaan maken van ambtelijke documenten die overeen komen met hetgeen in de wet wordt genoemd. Dat betekent dat de bestaande gemeentelijke modellen hierop zullen moeten worden aangepast. Ook is het wenselijk dan te bezien of de bestaande modelverordening straatnaamgeving en huisnummering nog voldoet aan de nieuwe BAG-wetgeving. Bij aanpassing van de modeldocumenten kunnen dan direct eventuele wensen vanuit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk worden meegenomen.

Binnen de juridische afdeling van de VNG is het gebruikelijk dat uitsluitend documenten worden getoetst en niet dat deze worden opgesteld. Dat betekent dat het opzetten van de documenten in principe elders moet worden opgepakt of geregistreerd. Voorgesteld wordt dat de aanzet voor deze documenten vanuit VNG Beleid en VNG Realisatie gezamenlijk worden opgepakt. Deze aanpassingen moeten aansluiten op aanbevelingen die worden gedaan in de door het Kadaster op te stellen praktijkuitwerking, moeten worden afgestemd met enkele experts en getoetst door de juridische afdeling van de VNG. De aannahme is dat de modelverordening geen relevante wijzigingen zal hoeven te ondergaan. Ook wordt aangenomen dat er (naast de communicatie over BAG 2.0) geen afzonderlijke communicatie (in de vorm van ledenbrieven) noodzakelijk is.

Communicatie

Het Ministerie van BZK en Kadaster communiceren zelfstandig over de implementatie van BAG 2.0. Deze communicatie zal zich naar verwachting beperken tot voorlichting over de inhoudelijke wijzigingen en de veranderingen in de LV BAG. Gemeenten zijn intussen gezamenlijk aan de slag met Samen organiseren en het komen tot een gemeentelijk streefbeeld. Daarbij is het onder meer de nadrukkelijke wens dat gemeenten gezamenlijk meer de regie nemen en ook meer gaan sturen op samenhang. In dat licht is het van belang dat de communicatie rond BAG 2.0 niet als een volledig afzonderlijk traject wordt opgepakt, maar (ook) onderdeel vormt van bredere communicatie over ontwikkelingen die op gemeenten afkomen. Bovendien verwachten gemeenten concrete handvatten te krijgen voor de wijze waarop zij de implementatie kunnen aanpakken. Op basis van de beschikbare informatie lijkt dit niet door het Ministerie van BZK / Kadaster ingevuld te gaan worden.

Vanuit de VNG familie zou de focus daarom gericht moeten zijn op het aanbrengen van dwarsverbanden tussen verschillende ontwikkelingen (zoals de relatie met ENSIA, de werkprocessen voor de BGT, realisatie van het gemeentelijk streefbeeld en de verdere ontwikkeling van de Generieke Digitale Infrastructuur) en het bevorderen van het gebruik van collectief ontwikkelde oplossingen (zoals modeldocumenten en horizontale koppelvlakken). Ook kan het wenselijk zijn om aandacht te besteden aan onderwerpen die door het Ministerie van BZK / Kadaster buiten scope zijn geplaatst, omdat deze in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk tot vraagstukken kan leiden (zoals het samenhangend beheer van BAG en BGT en verschillen tussen de beide basisregistraties). Tenslotte zou bekeken kunnen worden of stappenplannen voor gemeenten tot de mogelijkheden behoren. Hiervoor zal nog een concreet plan moeten worden opgesteld. Het is van belang om de communicatie zowel inhoudelijk (welke boodschap?) als procesmatig (wie is de afzender?) zorgvuldig af te stemmen met het BAG BAO.

Bijlage D: Overzicht wijzigingen

Het overzicht van de wijzigingen is opgenomen in een separate Excel bijlage.



**KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**