

Uitvoeringstoets Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

Versie 1.0

Management samenvatting

Aanleiding

In 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) ingevoerd. Kort gezegd bepalen publiekrechtelijke beperkingen mede wat de eigenaar van een object wel of niet met het object mag doen. De rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten kunnen besluiten nemen, waaruit beperkingen voortvloeien. De Wkpb in zijn huidige vorm bestaat nu ruim tien jaar en door betrokkenen wordt gesteld dat de Wkpb nooit tot wasdom is gekomen.

De stuurgroep 'Beter Kenbaar', bestaande uit o.a. vertegenwoordigers van gemeenten, het Kadaster en het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft gekozen voor een voorstel (Definitiestudie Beter Kenbaar) tot vernieuwing van de registratie van de publiekrechtelijke beperkingen. In de voorliggende uitvoeringstoets is gekeken naar de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van Beter Kenbaar voor gemeenten in de vorm van een business case. Daarbij is ook de haalbaarheid van verschillende aanlevermechanismes voor gemeenten onderzocht:

- een lokaal pakket voor iedere gemeente met een machine-to-machine koppeling naar het centrale landelijke systeem bij het Kadaster.
- invoeren via een internetapplicatie van het Kadaster (de werkwijze die in principe nu en na realisatie van Beter Kenbaar door niet-gemeentelijke overheden wordt gevolgd).
- een collectieve voorziening van waaruit gegevens naar het Kadaster worden doorgeleid.
- een mengvorm van deze aansluitmogelijkheden.

Beter Kenbaar

Met het project Beter Kenbaar zijn in hoofdlijnen de volgende wijzigingen voorzien:

- Alle relevante informatie over de beperkingen (meta-informatie over de beperkingen en de bijbehorende brondocumenten) komt beschikbaar via het Kadaster (BRK en Kadaster Online). Burgers, bedrijven en overige partijen kunnen straks alle informatie bij één loket vinden.
- Er komt een einde aan het duale stelsel, waarbij de gemeenten nu nog een registratie en register bijhouden voor de gemeentelijke beperkingen en het Kadaster een registratie en register voor de overige beperkingen. Er komt straks één registratie en register voor alle beperkingen bij het Kadaster.
- Dat betekent wel dat gemeenten de informatie over de gemeentelijke beperkingen moeten aanleveren aan het Kadaster. Het Kadaster gaat deze aanlevering faciliteren op twee manieren: via een webapplicatie en door het aanbieden van een machine-to-machine koppelvlak.
- Het aanleveren van kadastrale mutaties door gemeenten aan een Landelijke Voorziening Wkpb (rondpompen van gegevens) hoeft niet meer plaats te vinden.
- Om beperkingen beter aan te kunnen laten sluiten op de reële werkelijkheid wordt de mogelijkheid geboden om naast het koppelen aan kadastrale percelen (huidige situatie), ook te kunnen koppelen aan BAG-ID, BGT-ID en aan contouren.

Door Beter Kenbaar zijn er enkele processen bij gemeenten die gaan veranderen en/of komen te vervallen. Aan de hand van een analyse van de architectuur zijn de verschillen tussen de huidige

situatie (Wkpb) en de toekomstige situatie (Beter Kenbaar) uitgetekend op het niveau van de processen en de componenten. Er is in deze analyse eveneens een doorkijk gemaakt hoe het project Beter Kenbaar past binnen de lange termijn visie van gemeenten op de gemeentelijke informatievoorziening (Common Ground). Daaruit blijkt dat de uitgangspunten en ideeën van Beter Kenbaar heel goed aansluiten bij de gemeentelijke visie van de Common Ground.

Varianten voor de aanlevervoorziening

In de definitiestudie Beter Kenbaar zijn twee varianten gepresenteerd voor het aanleveren aan de BRK: een variant met aanlevering door individuele gemeenten via een lokaal pakket (de machine-to-machine oplossing vergelijkbaar met de huidige werkwijze) en aanlevering vanuit een collectieve voorziening. De variant van de internetapplicatie van het Kadaster werd in de definitiestudie nog niet expliciet als variant voor gemeenten genoemd. Op dit vlak zijn er inmiddels belangrijke ontwikkelingen geweest; het Kadaster wil twee kanalen gaan faciliteren voor alle overheden om publiekrechtelijke beperkingen aan te gaan leveren:

- Een machine-to-machine koppeling om beperkingen elektronisch vanuit de lokale pakketten van gemeenten (gemeentelijke Wkpb-applicaties) aan te leveren;
- Een internetapplicatie om beperkingen handmatig op te voeren.

In de interviews met de gemeenten is gevraagd welke variant de voorkeur heeft voor de aanlevering van de gemeentelijke beperkingen aan de BRK in de toekomst. Het overgrote deel (waaronder ook verschillende G32-gemeenten) gaf aan een voorkeur te hebben voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor een collectieve voorziening. Vooral de kosten en besparingen werden genoemd als onderbouwing van deze keuze.

Gemeenten gaven daarbij aan dat zolang de internetapplicatie van het Kadaster de gemeenten in staat stelt om haar taken als Wkpb-beheerder adequaat uit te voeren én deze internetapplicatie tegen redelijke kosten gebruikt kan worden er geen reden is om te kiezen voor een collectieve voorziening. Daarbij hebben gemeenten wel benadrukt dat - in aanvulling op de functionaliteiten zoals beschreven in de definitiestudie Beter Kenbaar en de Solution Architectuur Globaal van Beter Kenbaar - de volgende functionaliteiten nodig zijn om de gewenste kwaliteitsverbetering in de bijhouding van publiekrechtelijke beperkingen te kunnen realiseren en daarmee de rechtszekerheid voor en dienstverlening aan burgers en bedrijven ook echt te kunnen verbeteren, te weten:

- Faciliteren meerdere rollen
- Opvoeren beperkingen met behulp van een digitale kaart.

Door de gemeenten is aangegeven dat de aanlevervoorziening meerdere rollen moet kunnen ondersteunen. Allereerst werken vooral de grotere gemeenten met een functiescheiding en het vier ogen-principe om ervoor te zorgen dat er geen fouten worden gemaakt bij het aanleveren van de informatie aan de LV Wkpb en straks aan de BRK. Gemeentelijke ervaringen met betrekking tot het fatteren leren, dat dit leidt tot een significant betere kwaliteit van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen. Een belangrijk bijkomend voordeel van het faciliteren van meerdere rollen is dat het daarmee ook mogelijk wordt om de vakafdeling informatie over de beperkingen op te laten voeren. Dit draagt bij aan een hogere betrokkenheid van de vakafdeling met de Wkpb en een kleinere kans dat besluiten van de vakafdelingen niet terecht komen in de registratie (wat op dit moment volgens Wkpb-beheerders nog regelmatig voorkomt).

Gemeenten hebben eveneens aangegeven dat het van groot belang is, dat het in de aanlevervoorziening mogelijk is om beperkingen op te voeren door percelen, BAG-ID's en BGT-ID's aan te klikken en te selecteren op een digitale kaart en dat het mogelijk is om een vrije contour te kunnen uploaden of in te kunnen tekenen bij het opvoeren van nieuwe beperkingen. Tevens vinden zij het van belang dat bestaande beperkingen kunnen worden gewijzigd door deze aan te klikken op de kaart. Iets minder dan de helft van de gemeenten (47%) voeren beperkingen nu ook al in op basis van contouren en een aanlevervoorziening zonder deze functionaliteit is een stap terug voor deze gemeenten. Dat is een ernstig risico voor het huidige positieve momentum, dat er nu bij gemeenten is voor Beter Kenbaar. De visualisatie zorgt er voor dat de Wkpb-beheerder beter fouten in de (concept)-besluiten kan achterhalen en dat hij zelf geen fouten maakt bij het opvoeren van de beperkingen in de registratie. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat deze functionaliteit het ook mogelijk maakt om beperkingen die nu in de LV Wkpb geregistreerd zijn op basis van percelen relatief eenvoudig aangepast kunnen worden naar bijvoorbeeld BAG-ID of BGT-ID in de registratie. Ook dat draagt weer bij aan een hogere kwaliteit van de registratie en aan meer rechtszekerheid voor en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Kosten implementatiefase

In de definitiestudie Beter Kenbaar is een stappenplan uitgewerkt voor de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie met Beter Kenbaar. Dit stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

1. Volledig en consistent maken van de gemeentelijke registratie en de LV Wkpb;
2. Alle brondocumenten van besluiten worden verzameld;
3. Beschikbaar maken van alle actuele brondocumenten;
4. Feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK;
5. Aanpassing van de productie en leveringsprocessen en voorzieningen.

Gemeenten onderschrijven deze stappen op hoofdlijnen, maar hebben nog wel verschillende aandachtspunten genoemd. Het gaat dan enerzijds om inhoudelijke vragen en keuzes over bijvoorbeeld het brondocument (Wat is het brondocument? Welke bijlagen horen daarbij?) en de reikwijdte van de AVG (Welke informatie moet straks weggelakt worden? Hoe kan dat op een goede manier georganiseerd worden?).

Anderzijds gaat het meer om uitvoeringsvragen over het aanleveren van informatie (Hoe wordt de informatie uit de LV Wkpb overgezet? Hoe komt de extra informatie die nu in de gemeentelijke registraties staat (bv. over contouren) in de BRK terecht? Hoe komen de brondocumenten in de BRK terecht? Werkt dit ook als een grote gemeente honderden of duizenden brondocumenten moet uploaden?).

Gemeenten zien hier duidelijk de meerwaarde van het samen oppakken van deze vraagstukken. Door collectieve actie kan voorkomen worden dat 380x het wiel wordt uitgevonden en kunnen gemeenten leren van elkaars oplossingen. In inhoudelijke werkgroepen kunnen de inhoudelijke vragen worden opgelost (over bv. brondocumenten en de AVG) en in pilots en praktijkbeproevingen kunnen oplossingen voor de implementatie worden uitgetest. Daarmee kan de impact voor gemeenten beperkt worden en wordt de kans op een succesvolle implementatie vergroot. Het is

overigens wel relevant om bij toekomstige nog te maken keuzes ook steeds rekening te houden met de impact op gemeenten.

Het is op dit moment nog lastig om een goede inschatting te maken van de implementatiekosten van Beter Kenbaar bij gemeenten. Voor verschillende activiteiten zijn ramingen van de kosten te maken, maar er zijn ook nog verschillende onzekerheden die een grote impact kunnen hebben op te maken kosten. Een potentieel grote kostenpost hangt samen met de kosten die gemaakt moeten worden voor het ontsluiten van de data (over bijvoorbeeld contouren) uit de gemeentelijke registraties naar de BRK. Een andere potentieel grote kostenpost is het overzetten van de brondocumenten uit de bestaande DMS'en naar de BRK (in het bijzonder relevant voor grote gemeenten). Bij beide zaken is het de vraag of de data goed te ontsluiten is en is er mogelijk afhankelijkheid van de softwareleveranciers. Op dit moment is dat nog onduidelijk. Verder zit de grootste kostenpost in het verzamelen en scannen van de brondocumenten en het weglakken van privacygevoelige informatie. Te maken keuzes hebben hier grote invloed op de implementatiekosten voor gemeenten.

Kosten en baten beheerfase

In de analyse is tot slot ook gekeken naar de gemeentelijke business case voor alle gemeenten samen. In de onderstaande tabel is voor de drie verschillende varianten (lokaal pakket, internetapplicatie Kadaster en collectieve voorziening) gekeken naar de kosten en baten in de beheerfase.

Tabel S.1: Kosten en baten beheerfase (in € mln. per jaar) ^{a)}

Kosten en baten	Lokaal pakket	Internetapplicatie Kadaster	Collectieve voorziening (CoVo)
Baten: Alle informatie beschikbaar via BRK	* tot 0,1	* tot 0,1	* tot 0,1
Baten: Beëindigen duale stelsel	0	0,9 tot 1,5	0,9 tot 1,5
Kosten: Aanleveren informatie door gemeenten	-/- 0,1 tot *	-/- 0,1 tot *	-/- 0,1 tot *
Kosten: Beheer & onderhoud aanlevervoorziening	PM --	0	PM -
Baten: Aanleveren ook via contouren, BAG-ID en BGT-ID	0,1 tot 0,2	0,1 tot 0,2	0,1 tot 0,2
Totaal	0,1 tot 0,2 + (PM --)	0,9 tot 1,6	0,9 tot 1,6 + (PM -)

* Staat voor kosten of baten van minder dan € 50.000 per jaar.

a) Kosten zijn in deze tabel in het rood gepresenteerd.

Uit het overzicht van kosten en baten komt voor de beheerfase een voorkeur naar voren voor de internetapplicatie van het Kadaster boven de collectieve voorziening boven de lokale pakketten. De varianten van de internetapplicatie en de collectieve voorziening leiden tot potentiële besparingen op de licentiekosten van de huidige Wkpb-gemeenten. Dat zijn harde besparingen die ook leiden tot minder out-of-pocket kosten voor gemeenten. De internetapplicatie komt iets beter uit de

vergelijking dan de collectieve voorziening vanwege de dubbele kosten voor het beheer en onderhoud in de beheerfase. De overige besparingen die geïdentificeerd zijn hebben het karakter van tijdsbesparingen voor de Wkpb-beheerder. Het gaat hier veelal om beperkte tijdsbesparingen en daarnaast gaat het veelal ook om besparingen bij processen die niet heel frequent voorkomen.

Beschouwing resultaten

De gemeenten die wij hebben gesproken tijdens dit onderzoek zijn positief over de plannen van Beter Kenbaar. Gemeenten zijn ook positief over de mogelijkheid om beperkingen straks ook aan te gaan leveren op basis van BAG-ID, BGT-ID en vrije contouren, omdat dat beter aansluit op de werkelijkheid buiten. Gemeenten zien dat met Beter Kenbaar de rechtszekerheid en de dienstverlening aan burgers en bedrijven substantieel kan verbeteren.

Als naar de gemeentelijke business case wordt gekeken, dan is te zien in de beheerfase de baten de kosten overstijgen. De belangrijkste potentiële besparingen van tussen de € 0,9 en € 1,5 miljoen per jaar hangen samen met te vermijden licentiekosten voor de bestaande Wkpb-applicaties. Deze kosten kunnen komen te vervallen als gemeenten gebruik gaan maken van de internetapplicatie van het Kadaster of van de collectieve voorziening. Tegenover deze potentiële jaarlijkse besparingen staan de eenmalige kosten voor de implementatie.

Auteurs: Frank van Zutphen, Nico Stadius Muller, Mark Backer, Isabelle de Bruïne & Ben Roetgerink

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2018

Inhoudsopgave

Management samenvatting	2
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding.....	8
1.1. Achtergrond.....	8
1.2. Vraagstelling.....	9
1.3. Aanpak & methodologie	10
1.4. Leeswijzer	13
2. De Wkpb en Beter Kenbaar.....	14
2.1. Huidige situatie: Wkpb	14
2.2. Toekomstige situatie: Beter Kenbaar	17
2.3. Raamwerk business case	22
3. Beschrijving architectuur.....	26
3.1. Huidige situatie: Wkpb	26
3.2. Toekomstige situatie: Beter Kenbaar	30
3.3. Beter Kenbaar en Common Ground	35
4. Kosten en effecten Beter Kenbaar.....	43
4.1. Investerings in de aanlevervoorziening	43
4.2. Implementatiefase	47
4.3. Beheerfase	60
4.4. Gemeentelijke business case	74
5. Conclusies en aanbevelingen.....	78
5.1. Conclusies.....	78
5.2. Aanbevelingen	80
Bijlage A: Gesprekspartners	84
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	86

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Aanleiding Beter Kenbaar

In 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) ingevoerd. Kort gezegd bepalen publiekrechtelijke beperkingen mede wat de eigenaar van een object wel of niet met het object mag doen.¹ De rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten kunnen - afhankelijk van de hen toekomende wettelijke bevoegdheid - beperkingenbesluiten nemen, waaruit beperkingen voortvloeien. Voorbeelden van beperkingenbesluiten zijn: het besluit tot aanwijzing van een onroerende zaak als beschermd monument, het besluit tot het treffen van voorzieningen met betrekking tot een bestaand gebouw (aanschrijving Woningwet) en de aanwijzing van gronden door de gemeenteraad waarop een voorkeursrecht geldt.

Omdat het met het oog op de rechtszekerheid wenselijk is dat er inzicht is op welke percelen er een publiekrechtelijke beperking rust, voorziet de Wkpb in een grondslag om gemeenten en andere overheden te verplichten deze beperkingen aan te leveren aan het Kadaster, zodat deze informatie centraal toegankelijk wordt gemaakt.²

De Wkpb in zijn huidige vorm bestaat nu ruim tien jaar en door betrokkenen bij Beter Kenbaar wordt gesteld dat de Wkpb nooit tot wasdom is gekomen. Hierbij wordt gewezen op het feit dat de huidige wet niet voorziet in registratie van alle publiekrechtelijke beperkingen, de werkwijze omslachtig en foutgevoelig is, dat het systeem inmiddels sterk verouderd is en de brondocumenten zich bij de gemeente bevinden en niet raadpleegbaar zijn via het Kadaster. Dit brengt volgens de betrokkenen bij Beter Kenbaar toenemende risico's met zich mee voor de rechtszekerheid. Ook is de dienstverlening niet optimaal door het bestaan van het duale stelsel, gebruikers kunnen voor de gemeentelijke brondocumenten niet terecht bij de centrale registratie (LV Wkpb), maar moeten de gemeente benaderen voor inzage in de brondocumenten.

In overleg met de stakeholders is in 2017 onder de naam 'Beter Kenbaar' een definitiestudie³ gedaan naar de opzet en inrichting van een nieuwe structuur hiervoor.

Inhoud Beter Kenbaar

De stuurgroep Beter Kenbaar, bestaande uit o.a. vertegenwoordigers van gemeenten, het Kadaster en het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft in haar overleg op 24 oktober 2017 gekozen voor een voorstel tot vernieuwing van de registratie van de publiekrechtelijke beperkingen. Onder de

¹ Zie artikel 1, onder a, van de Wkpb, voor een meer gedetailleerde juridische beschrijving (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0016876/2016-07-01>).

² Er is momenteel sprake van een duaal stelsel, waarin gemeenten anders dan de andere bestuursorganen zelf een registratie en register bijhouden en deze synchroniseren met een voorziening van het Kadaster.

³ Kadaster (2018), *Publiekrechtelijke beperkingen Beter Kenbaar. Definitiestudie*.

koepel Beter Kenbaar wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die tot modernisering van de huidige Wkpb leiden, waarbij de hierboven gestelde knelpunten geadresseerd worden.

In deze nieuwe opzet is beoogd dat gemeenten vanaf 1 januari 2020 beperkingen kunnen aanleveren aan de Basisregistratie Kadaster (BRK). De huidige registratie- en aanlevermethodiek houdt gezien de beoogde planning uiterlijk op 31 december 2020 op te bestaan: dan moeten alle gemeenten dus alle beperkingenbesluiten hebben aangeleverd aan de openbare registers (van het Kadaster), inclusief brondocumenten.

Beter Kenbaar: inzicht in gevolgen voor gemeenten

In de definitiestudie van Beter Kenbaar waren geen gedetailleerde kostenramingen opgenomen voor de diverse stakeholdergroepen. VNG Realisatie heeft daarom in opdracht van VNG en BZK een uitvoeringstoets gemaakt van de voorstellen vanuit de definitiestudie Beter Kenbaar. Eind juni / begin juli 2018 wordt, mede op basis van de uitkomsten van deze uitvoeringstoets, een definitief besluit genomen over de verdere voortgang van 'Beter Kenbaar'.

1.2. Vraagstelling

Een uitvoeringstoets moet inzicht geven in de werkbaarheid van het voorstel op het gebied van de uitvoering en de effecten op het uitvoeringsapparaat.⁴ In de voorliggende uitvoeringstoets zijn de volgende twee hoofdvragen beantwoord:

1. Wat zijn de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van de in de Definitiestudie Beter Kenbaar geschetste oplossing voor gemeenten?
2. Wat is de haalbaarheid van de verschillende aanlevermechanismes voor gemeenten?

In het onderzoek is voor het beantwoorden van deze vragen een businesscase uitgewerkt met daarin de kosten en baten in de breedte van de keten en specifiek voor gemeenten, waarbij voor de laatste onderscheid is gemaakt naar de verschillende aansluitopties.

De gerapporteerde bevindingen geven inzicht in:

- A. De consequenties voor gemeenten. Voor zover deze nog niet bekend zijn als gevolg van het ontbreken van de nieuwe wettekst of omdat zaken nog niet definitief vaststaan dan worden de voor gemeenten relevante uitgangspunten gerapporteerd.
- B. Voldoende inzicht in de mogelijke aanlevermechanismes om een onderbouwde keuze te kunnen maken uit de hieronder onder B1 t/m B4 genoemde aansluitvormen ten behoeve van de projectrealisatie.
 - B1. een lokaal pakket voor iedere gemeente met een machine-to-machine koppeling naar het centrale landelijke systeem bij het Kadaster.

⁴ Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-16> voor meer achtergrondinformatie over de uitvoeringstoets.

- B2. invoeren via een internetapplicatie van het Kadaster (de werkwijze die in principe nu en na realisatie van Beter Kenbaar door niet-gemeentelijke overheden wordt gevolgd).
- B3. een collectieve voorziening van waaruit gegevens naar het Kadaster worden doorgeleid.
- B4. een mengvorm van deze aansluitmogelijkheden.
- C. Voldoende inzicht in de impact van de transitie in het kader van Beter Kenbaar (met kosten en benodigde inspanningen).
- D. Voldoende inzicht in het toekomstig beheer (werkzaamheden, kosten en baten nieuw afgezet tegen de kosten en baten oud) door gemeenten.
- E. Voldoende inzicht in de voorzienbare gevolgen wanneer na 2021 voor een deel van de publiekrechtelijke beperkingen het regime van de Omgevingswet gaat gelden.
- F. De business case van wat implementatie van het totale project Beter Kenbaar voor gemeenten gaat kosten en opleveren.
- G. 'Inzicht' betreft doorlooptijden, capaciteit, kosten, voordelen/kansen en risico's/bedreigingen en mate van commitment.
- H. Scenario's voor de overgangperiode (oud en nieuw naast elkaar) en voor de migratie en kwaliteitsverbetering van de bestaande publiekrechtelijke beperkingen van gemeenten.
- I. Bij aansluitoptie b2 inzicht welke (mogelijke verschillende) eisen gemeenten aan een collectieve voorziening stellen en daarmee welke varianten er mogelijk zijn. Aanvullend een duidelijk advies hoe de inzet en totstandkoming van een collectieve voorziening eruit zou moeten zien.
- J. Analyse en advies hoe om te gaan met de huidige vraagpunten van gemeenten waarvan de gemeentelijke beslissing over een go – no go van afhangt.
- Brondocumenten: deze dienen in de nieuwe situatie aan de BRK geleverd te worden. De verwachting is dat een aantal gemeenten veel werk zal hebben om deze in een korte periode digitaal beschikbaar te stellen.
 - Transitie van de bestaande beperkingen die op dit moment zijn opgenomen in de LV Wkpb naar de BRK (zie ook H)
 - Kosten van aanleveren en raadplegen van beperkingen bij het Kadaster (als onderdeel van de business case)
 - Impact van de introductie van de mogelijkheid om een beperkingenbesluit aan te leveren op basis van een object uit een basisregistratie of een 'vrije' contour.
 - Consequenties van het per 1-1-2021 aansluiten via de LVBB, omdat de LVBB nog niet operationeel ingezet kan worden.
 - Nut en noodzaak van een uitvoeringsregeling voor de rol van registrator versus het opnemen van de gegevens- en berichtenspecificaties in de Kadastervoorschriften.

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot en met juni 2018. In het navolgende is het plan van aanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1.3.1. Plan van aanpak

Voor de analyse is een plan van aanpak opgesteld bestaande uit de volgende stappen:

- Online enquête onder gemeenten;
- Interviews met gemeenten;
- Klankbordbijeenkomst met gemeenten voor toetsing van de resultaten;
- Analyse en rapportage.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit het ministerie van BZK, het Kadaster, de gemeentelijke vertegenwoordiger van Beter Kenbaar en de VNG.⁵

In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van de achtergrondkenmerken van de gemeenten, die hebben deelgenomen aan de interviews en de enquête. Deze cijfers zijn – voor zover bekend – ook vergeleken met landelijke cijfers. Hieruit blijkt dat de resultaten uit de enquête representatief zijn voor heel Nederland (naar gemeentegrootte en softwareleverancier). Er is bij de interviews enige oververtegenwoordiging bij de grote gemeenten. Daar is bewust voor gekozen, omdat daardoor een relatief groter deel van de publiekrechtelijke beperkingen wordt afgedekt. Per saldo is 15% van alle Nederlanders woonachtig in één van de gemeenten die zijn geïnterviewd.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews ^{a)}	Enquête ^{b)}	Nederland
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	>100.000	28%	10%	8%
	50.000-100.000	17%	15%	13%
	< 50.000	56%	75%	79%
Betrokken bij Beter Kenbaar / Beheeroverleg Wkpb	Ja	33%	-	-
	Nee	67%	-	-
Softwareleverancier ^{c)}	Vicrea	26%	36%	34%
	Centric	26%	20%	21%
	NedGraphics	11%	10%	11%
	Overig	37%	34%	34%
Zijn alle actuele Wkpb-besluiten aangeleverd aan de LV Wkpb?	Ja	72%	80%	-
	Nee / weet niet	28%	20%	-

⁵ In bijlage A zijn de namen van de leden van de begeleidingsgroep opgenomen.

Kenmerken	Antwoord	Interviews ^{a)}	Enquête ^{b)}	Nederland
Hoeveel procent van de Wkpb-besluiten zijn digitaal beschikbaar?	100%	67%	59%	-
	< 100%	22%	41%	-
	Weet niet	11%	0%	-

- a) Naast de 18 interviews met de gemeenten is er ook 1 interview gevoerd met het Gegevenshuis (gemeenschappelijke regeling met als deelnemers Beesel, Eijsden-Margraten, Heerlen, Kerkrade, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal). De gemeenten van deze gemeenschappelijke regeling zijn niet meegenomen in het overzicht in de tabel.
- b) De resultaten geven de stand weer op 22 mei 2018. De enquête is ingevuld door 215 respondenten, die de Wkpb beheren namens 261 gemeenten (69% van alle gemeenten).
- c) De percentages zijn gebaseerd op de GEMMA Softwarecatalogus (<https://www.softwarecatalogus.nl/>) op eind april 2018.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse hebben wij het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van Beter Kenbaar 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 analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project en het belang van het project. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past het project Beter Kenbaar binnen Samen Organiseren, 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? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de

informatiekundige en technische uitwerking van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 beschrijving architectuur. De **impact & effecten** zijn het vierde elementen van de analyse. 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. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Kosten en effecten Beter Kenbaar'. Het gebruik van het analysekader zorgt ervoor dat alle relevante elementen in de beoordeling mee worden genomen.

De scope van deze analyse ligt bij gemeenten als bronhouder en gebruiker van de Wkpb. Er is niet gekeken naar de impact voor het Kadaster, voor de verschillende andere bronhouders (provincies, waterschappen, ministerie van OCW/RCE en andere overheden) en voor burgers, bedrijven en organisaties als gebruikers van de informatie over de publiekrechtelijke beperkingen.

Een aandachtspunt bij deze analyse (en overigens bij iedere uitvoeringstoets) is dat de beoogde oplossingen in deze fase van het project nog op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. Juist bij digitale overheidsprojecten is 'the devil in the details', met andere woorden: kleine wijzigingen kunnen grote gevolgen hebben voor de impact. Daar komt bij dat er nog verschillende keuzes moeten worden gemaakt bij de uiteindelijke oplossing. Waar mogelijk is een inschatting gemaakt van de impact van nog te maken keuzes, maar als voor andere oplossingen wordt gekozen, dan hebben die mogelijk ook andere gevolgen voor de impact.

<p>Gewenste vervolgactie: Het is bij de verdere invulling en ontwikkeling van Beter Kenbaar van belang om rekening te houden met de impact van de nog te maken keuzes voor gemeenten en andere betrokkenen.</p>
--

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de Wkpb en de toekomstige situatie bij 'Beter Kenbaar'. Tevens is in dat hoofdstuk het raamwerk van de business case geschetst (welke type kosten en baten zijn er). In hoofdstuk 3 is een meer technische uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige situatie aan de hand van zogenoemde architectuurplaten. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van 'Beter Kenbaar' op de gemeenten. Tevens is hier een uitwerking gemaakt van de kosten en baten voor de business case. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. De Wkpb en Beter Kenbaar

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de huidige situatie met betrekking tot de Wkpb en publiekrechtelijke beperkingen (paragraaf 2.1) en van de beoogde situatie als Beter Kenbaar wordt uitgevoerd (paragraaf 2.2). In deze paragraaf worden ook de verschillende aansluitopties voor gemeenten gepresenteerd. De vergelijking tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie geeft input voor de business case van Beter Kenbaar; in paragraaf 2.3 wordt het raamwerk voor de business case (kosten en baten voor gemeenten) gepresenteerd.

Na het lezen van dit hoofdstuk heeft de lezer een eerste beeld van de huidige situatie en de beoogde situatie. In hoofdstuk 3 is een nadere uitwerking gemaakt van de architectuur van de verschillende oplossingen en in hoofdstuk 4 is dieper ingegaan op de impact voor gemeenten.

2.1. Huidige situatie: Wkpb

2.1.1. Gemeentelijk beeld

In deze paragraaf worden de huidige situatie met betrekking tot de gemeentelijke uitvoering van de Wkpb beschreven evenals de huidige knelpunten. Zoals in de inleiding reeds beschreven, bepalen publiekrechtelijke beperkingen wat de eigenaar van een object wel of niet met het object mag doen. Alle gemeentelijke beperkingen staan opgenomen in de Landelijke Voorziening (LV) Wkpb, zonder de brondocumenten. De andere bestuursorganen (ministeries, provincies en waterschappen) schrijven hun beperkingen in bij het Kadaster, inclusief de brondocumenten. Via het Kadaster Online wordt de informatie uit de LV Wkpb en het Kadaster ontsloten en is te zien of er een beperking rust op een perceel.

Huidige werkwijze aanlevering beperkingen door gemeenten

Binnen een gemeente zijn er verschillende werkprocessen, die leiden tot besluiten met een publiekrechtelijke beperking. Alle publiekrechtelijke besluiten of wijzigingen in besluiten moeten door de betreffende vakafdeling aan de Wkpb beheerder worden doorgegeven. Uit de gesprekken met de Wkpb-beheerders blijkt dat zij het beeld hebben dat dit niet altijd wordt gedaan.

Onder de huidige Wkpb-regels moeten alle 380 gemeenten⁶ een eigen registratie bijhouden, waarin de gemeentelijke beperkingen worden geregistreerd. Gemeenten houden een eigen registratie en eigen register (met brondocumenten) bij. De Wkpb-beheerder zorgt ervoor dat alle relevante besluiten in de Wkpb-registratie worden opgenomen, dat die worden voorzien van kadastrale kenmerken en dat er een aantal kerngegevens aan de LV Wkpb bij het Kadaster wordt gezonden. Gemeentelijke beperkingen worden aangeleverd op basis van kadastrale objecten (in de

⁶ Het is ook mogelijk om deze verplichting uit te besteden aan bijvoorbeeld een samenwerkingsverband.

volksmond: percelen). Gemeenten gebruiken software (Wkpb-module) om hun gemeentelijke beperkingen aan te leveren aan de LV Wkpb.

Vanuit de BRK (niet verbonden met de LV Wkpb) worden kadastrale mutaties geleverd aan de Wkpb-beheerder, waarna de Wkpb-beheerder de kadastrale gegevens in de gemeentelijke registratie moet updaten. Bij splitsingen van percelen moet de gemeente controleren of de gemeentelijke beperkingen 'meeverhuizen'. Een toenemend aantal gemeenten levert niet volledig aan de LV Wkpb. Een belangrijke reden lijkt te zijn dat het totale systeem te complex wordt gevonden. Overigens zijn gemeenten wél verantwoordelijk voor eventuele schade die ontstaat als gevolg van het niet tijdig of niet juist kenbaar maken van beperkingen.

Gebruikers / opvragers van gemeentelijke beperkingen kunnen in de huidige situatie eerst kijken in het Kadaster Online (KOL), waar van de gemeentelijke beperkingen alleen een signalering staat opgenomen als er een beperking is.⁷ Als er een gemeentelijke beperking is moet contact worden opgenomen met de betreffende gemeente om meer inzicht te krijgen in bestaande beperkingen en inzage te krijgen in het bijbehorende brondocument van het besluit. Gebruikers kunnen voor gemeentelijke brondocumenten dus niet bij de centrale registratie (de LV Wkpb) terecht, maar moeten de afzonderlijke gemeenten benaderen.

Huidige situatie en knelpunten

Zowel door de wetgever als door gemeentelijke bronhouders worden vele knelpunten onderkend die voortkomen uit het huidige stelsel. In de definitiestudie Beter Kenbaar is een inventarisatie gemaakt van de knelpunten van de Wkpb. De in de definitiestudie genoemde knelpunten zijn hieronder integraal overgenomen:

1. Het duale stelsel is niet gebruikersvriendelijk. Gebruikers kunnen voor gemeentelijke brondocumenten niet bij de centrale registratie (de LV Wkpb) terecht, maar moeten de afzonderlijke gemeenten benaderen.
2. Het duale stelsel vereist per gemeente een afzonderlijke registratie. Hiermee zijn (vooral voor kleinere gemeenten hoge) beheerkosten gemoeid.
3. Het is arbeidsintensief. De verplichting om op kadastraal perceel te registreren en om de mutaties in kadastrale percelen 'onder' een Wkpb-beperking bij te houden, zijn arbeidsintensief en sluiten niet goed aan op de werkprocessen bij de bronhouders. Bovendien sluit deze verplichting vaak niet aan op wat in de achterliggende vakwetgeving is voorgeschreven.
4. De inhoud van de Wkpb bevat slechts een deel van de beperkingen. De doorontwikkeling naar de volgende tranches, die volgden uit de evaluatie van Wkpb tranche 1, zijn vooral door de komst van de Omgevingswet nog niet tot stand gekomen.
5. Vestiging van voorkeursrechten (WVG) kunnen niet met een tijdstip-van-inschrijving in de LV Wkpb worden geregistreerd. Al in 2010 heeft de Tweede Kamer gevraagd om dit wel mogelijk te maken

⁷ Het komt overigens ook wel voor dat gebruikers / opvragers meteen naar de gemeenten bellen voor meer informatie.

(via het zogeheten amendement-Wiegman). Dit amendement is nog niet in de regelgeving geadresseerd.

6. De Wkpb heeft gedurende zijn bestaan buiten de bestuurlijk-politieke interessesfeer gelegen. Hierdoor bestond er geen drive het systeem te moderniseren. Na tien jaar is dit dringend noodzakelijk.
7. Een toenemend aantal gemeenten levert niet volledig aan de LV. Een belangrijke reden lijkt te zijn dat het totale systeem te complex wordt gevonden. Overigens zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor eventuele schade die ontstaat als gevolg van het niet tijdig kenbaar maken van beperkingen. In de praktijk heeft dit nog niet tot jurisprudentie geleid.
8. De inschrijving van beperkingenbesluiten door provincies, waterschappen en rijk in de BRK is omslachtig en ingewikkeld.

In de definitiestudie komt men tot de conclusie dat de Wkpb in zijn huidige vorm niet volwassen geworden is en de verwachting wordt uitgesproken dat dit ook niet zal gaan veranderen zonder ingrijpen. Er is veel ruimte voor verbetering op het gebied van volledigheid en betrouwbaarheid - en daarmee rechtszekerheid.

2.1.2. Landelijke cijfers

Om een beter beeld te krijgen is in de onderstaande tabel enige achtergrondinformatie opgenomen over de aantallen publiekrechtelijke beperkingen van gemeenten en van de andere bronhouders.

Tabel 2.1: Aantallen actuele beperkingen in landelijke registraties

Bevoegd gezag	Aantal actuele beperkingen	Aantal nieuwe beperkingen per jaar	Aantal beëindigde beperkingen
Gemeenten (via LV Wkpb)	54.000	4.000	22.000
Provincies (BRK)	7.500	500	n.b.
Waterschappen (BRK)	400	50	n.b.
Ministerie van OCW/RCE (BRK)	60.000	2.500	n.b.
Overige overheden (BRK)	15.000		n.b.
Totaal	136.900	7.050	

Bron: Kadaster (2018), *Publiekrechtelijke beperkingen Beter Kenbaar. Definitiestudie*.

In totaal zijn er 54.000 actuele gemeentelijke beperkingen en komen er ieder jaar 4.000 nieuwe gemeentelijke beperkingen bij. In 2016 stonden 700.000 percelen met een publiekrechtelijke

bepanking geregistreerd in de LV Wkpb en 300.000 percelen met een publiekrechtelijke beperking van de overige bevoegde gezagen geregistreerd in de BRK.⁸

Om een beter beeld te krijgen van het type beperkingen is in de onderstaande tabel een overzicht opgenomen van het type beperkingen met het grootste aantal belaste percelen.

Tabel 2.2: Beperkingen met het grootste aantal belaste percelen (stand op 31 mei 2018)

Wet	Omschrijving beperking	Percentage van totaal
Huisvestingswet 2014	Huisvestingsverordening, splitsingsvergunningstelsel	41%
Wet bodembescherming	Melding, bevel, beschikking of vordering	23%
Gemeentewet	Beschermd monument	19%
Erfgoedwet	Gedoogplicht archeologisch onderzoek	9%
Wet ruimtelijke ordening	Exploitatieplan	2%
Wet voorkeursrecht gemeenten	Aanwijzing van gronden	2%

Bron: Informatie Kadaster

2.2. Toekomstige situatie: Beter Kenbaar

2.2.1. Projectbeschrijving

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar⁹, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de plannen zoals beschreven in de definitiestudie Beter Kenbaar.

Wie: Beter Kenbaar is een gezamenlijk initiatief van bronhouders, het Kadaster en het ministerie van BZK. Binnen de gemeenten is Beter Kenbaar in het bijzonder relevant voor de Wkpb-beheerders, al zijn er mogelijk ook gevolgen voor de werkzaamheden op de vakafdelingen.

⁸ Het is daarbij mogelijk dat er percelen zijn met gemeentelijke beperkingen én met beperkingen van overige bevoegde gezagen. Het totaal aantal belaste percelen is dus niet gelijk aan de som van beide vanwege mogelijke overlap.

⁹ De 'waar' is voor de Wkpb en Beter Kenbaar minder relevant ('in heel Nederland') en daarom niet apart uitgeschreven.

Wat: Met het project Beter Kenbaar zijn in hoofdlijnen de volgende wijzigingen¹⁰ voorzien:

- Alle relevante informatie over de beperkingen (meta-informatie over de beperkingen en de bijbehorende brondocumenten) komt beschikbaar via het Kadaster (BRK en Kadaster Online). Burgers, bedrijven en overige partijen kunnen straks alle informatie bij één loket vinden.
- Er komt een einde aan het duale stelsel, waarbij de gemeenten nu nog een registratie en register bijhouden voor de gemeentelijke beperkingen en het Kadaster een registratie en register voor de overige beperkingen. Er komt straks één registratie en register voor alle beperkingen bij het Kadaster.
- Dat betekent wel dat gemeenten de informatie over de gemeentelijke beperkingen moeten aanleveren aan het Kadaster. Het Kadaster gaat deze aanlevering faciliteren op twee manieren: via een webapplicatie en door het aanbieden van een machine-to-machine koppelvlak (meer hierover bij de aansluitopties).
- Het aanleveren van kadastrale mutaties door gemeenten aan een Landelijke Voorziening Wkpb (rondpompen van gegevens) hoeft niet meer plaats te vinden.
- Om beperkingen beter aan te kunnen laten sluiten op de reële werkelijkheid wordt de mogelijkheid geboden om naast het koppelen aan kadastrale percelen (huidige situatie) ook te koppelen aan BAG-ID, BGT-ID en aan contouren.

Wanneer: Alle juridische, technische en overige randvoorwaarden voor Beter Kenbaar moeten op 1 januari 2020 gereed zijn. Het jaar 2020 is het overgangsjaar voor de transitie door gemeenten. Vanaf 2021 kan dan gewerkt worden volgens de nieuwe werkwijze.

Waarom: Beter Kenbaar kan bijdragen aan een oplossing van de in de definitiestudie Beter Kenbaar beschreven knelpunten (zie ook paragraaf 2.1). In de volgende figuur (uit een presentatie van het Kadaster) is hiervan een mooie samenvatting gegeven. Daarbij moeten de veranderingen in samenhang met de nieuwe Omgevingswet worden beschouwd.

¹⁰ In hoofdstuk 3 en 4 zijn deze wijzigingen meer in detail uitgewerkt.

Sinds 2007: de LV-WKPB voor gemeenten



Op welke wijze: Voor Beter Kenbaar wordt een projectorganisatie opgezet bestaande uit betrokkenen van het Kadaster, gemeenten, overige bronhouders en het ministerie van BZK. Voor de implementatie bij gemeenten zijn op hoofdlijnen de volgende stappen voorzien:¹¹

- Volledig en consistent maken van de gemeentelijke registraties en de LV Wkpb;
- Alle brondocumenten van besluiten worden verzameld;
- Beschikbaar maken van alle actuele brondocumenten;
- Feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK;
- Aanpassing van de productie- en leveringsprocessen en voorzieningen.

Met welke middelen: Gemeenten moeten informatie over de gemeentelijke beperkingen aan de BRK aan kunnen leveren. Daarvoor moeten er één of meerdere aanlevermechanismes komen (zie ook paragraaf 2.2.2). Daarnaast zijn er middelen (tijd en geld) nodig voor de implementatie van de nieuwe werkwijze met Beter Kenbaar door gemeenten en de transitie naar de BRK.¹²

Vanzelfsprekend zijn er ook middelen nodig voor de centrale projectorganisatie en voor de aanpassingen bij het Kadaster. Deze middelen vallen buiten de scope van deze analyse.

De doelen en beoogde werkwijze van Beter Kenbaar sluiten goed aan bij Samen Organiseren. Winst is mogelijk in termen van verbetering van de kwaliteit van de informatie over beperkingen (en daarmee meer rechtmatigheid), toegankelijkheid van de dienstverlening aan burgers en bedrijven

¹¹ Dit is het stappenplan uit de definitiestudie Beter Kenbaar. In paragraaf 4.2 is hiervan een nadere uitwerking gemaakt op basis van een eerste toetsing bij gemeenten.

¹² Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

(één loket waar alle informatie over beperkingen te vinden is) en kostenbesparingen (door een centrale registratie in plaats van 380 gemeentelijke registraties).

2.2.2. Aansluitopties

Beter Kenbaar betekent voor gemeenten dat zij informatie over publiekrechtelijke beperkingen moeten gaan aanleveren aan het Kadaster. Daarvoor zijn in deze analyse vier verschillende scenario's onderzocht.

- Een **lokaal pakket** (bestaande Wkpb-applicatie) voor iedere gemeente met machine-to-machine koppeling naar het centrale landelijke systeem bij het Kadaster (via berichtenverkeer). Bij dit scenario behouden de gemeenten hun eigen Wkpb-applicatie, de leveranciers van de Wkpb-applicaties moeten hun applicaties dan wel aanpassen (nieuw koppelvlak, nieuwe functionaliteiten). Dit is min of meer vergelijkbaar met de huidige situatie, waarbij gemeenten informatie in hun eigen registratie bijhouden en aanleveren aan de LV Wkpb.

Er zou bij een machine-to-machine koppeling ook gedacht kunnen worden aan een machine-to-machine koppeling tussen applicaties van de vakafdelingen (monumentenzorg, milieu, etc.) en de BRK. Uit een eerste verkenning hiervan is gebleken dat dit op dit moment minder voor de hand ligt vanwege de hoge te maken kosten in relatie tot de relatief beperkte aantallen transacties op jaarbasis. Dit alternatief is dan ook buiten beschouwing gelaten in deze analyse.

- Invoeren via een **internetapplicatie van het Kadaster**. Niet-gemeentelijke overheden leveren op dit moment al hun beperkingen aan het Kadaster aan via een internetapplicatie. In dit scenario wordt deze internetapplicatie aangepast en kunnen gemeenten ook gebruik gaan maken van deze internetapplicatie.
- Een **collectieve voorziening** van waaruit gegevens naar het Kadaster worden doorgeleid. Vanuit de gedachte van Samen Organiseren is het ook denkbaar om een collectieve voorziening te ontwikkelen voor het aanleveren van informatie over de gemeentelijke beperkingen aan het Kadaster.
- Een **mengvorm** van deze aansluitmogelijkheden. Tot slot is gekeken wat de resultaten zijn als de drie bovengenoemde varianten naast elkaar zouden bestaan.

Ten tijde van dit onderzoek waren er met betrekking tot de varianten enkele belangrijke ontwikkelingen; het Kadaster heeft aangegeven twee kanalen te gaan faciliteren voor alle overheden om publiekrechtelijke beperkingen aan te gaan leveren:¹³

¹³ Kadaster (2018), *Solution Architectuur Globaal (SAG). Beter Kenbaar - Spoor 3: Aanpassingen BRK. Versie 0.99.*

1. Een machine-to-machine koppeling om beperkingen elektronisch vanuit de lokale pakketten van gemeenten (gemeentelijke Wkpb-applicaties) aan te leveren;
2. Een internetapplicatie om beperkingen handmatig op te voeren.

Mede daarom is er in deze uitvoeringstoets voor gekozen om de vier verschillende varianten niet apart¹⁴ door te rekenen, maar er bij de analyse vanuit te gaan dat het Kadaster een machine-to-machine koppeling en een internetapplicatie aan gaan bieden. Per saldo betekent dit dat er dan automatisch het scenario van de mengvorm van de aansluitmogelijkheden resulteert. In hoofdstuk 3 is de architectuur van de verschillende aansluitopties verder uitgewerkt. In hoofdstuk 4 is een analyse gemaakt van de aantrekkelijkheid en haalbaarheid van de verschillende aansluitopties (rekening houdend met het gegeven dat de verschillende varianten naast elkaar bestaan).

2.2.3. Omgevingswet

Het traject tot verbetering van de Wkpb en het traject om te komen tot een Omgevingswet hebben lange tijd gelijke tred gehouden. De start van het traject om te komen tot een Omgevingswet begon enigszins vorm te krijgen medio 2012. Het gegeven dat met de komst van de Omgevingswet de Wkpb hier mogelijk voor een deel in zou opgaan en het eigen beeld van (gedeeltelijk) disfunctioneren van de Wkpb hebben in 2015 geleid tot een traject van herbezinning en doorontwikkeling op de Wkpb (traject Beter Kenbaar). In 2016 kwamen de trajecten van de Omgevingswet en Beter Kenbaar bij elkaar en werd opdracht gegeven vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het opstellen van een definitiestudie voor de mogelijke oplossingsrichtingen voor de registratie van publiekrechtelijke beperkingen. Hierbij was het uitgangspunt dat de herziening van de Wkpb synchroon zou lopen met de invoering van de Omgevingswet. Toen medio 2017 bleek dat de invoering van de Omgevingswet vertraging opliep, is in oktober 2017 de keuze gemaakt door de stuurgroep Beter Kenbaar voor het scenario 'vooruitlopen' en is de definitiestudie verder uitgewerkt.

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen veel beperkingenbesluiten onder de 'paraplu' van de Omgevingswet gaan vallen. Afhankelijk van verschillende factoren (worden deze beperkingenbesluiten aangemerkt als 'omgevingsdocument'¹⁵ en zo ja, wanneer?) zal er naar verwachting een herijking plaats gaan vinden van de nu voorgestelde manier van registreren en aanleveren bij het Kadaster. Er is overigens nog veel onduidelijk over omgevingsdocumenten; in het BIT-advies¹⁶ over het Digitaal Stelsel Omgevingswet is het advies gegeven om te kiezen voor een eenvoudige standaard zijnde om de huidige aanleverstandaard te gebruiken of hier dichtbij te blijven en het niveau van detail waarin bevoegde gezagen hun gegevens moeten aanleveren te

¹⁴ Dit omdat het apart doorrekenen van een niet realisatisch scenario, dan vooral een theoretische exercitie wordt met beperkte toegevoegde waarde voor de uiteindelijk te nemen besluiten.

¹⁵ De Omgevingswet kent aan de categorie 'omgevingsdocumenten' een zekere status toe, die zijn weerslag krijgt in bijvoorbeeld de digitale beschikbaarheidstelling via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Er is bij de invoering van de Omgevingswet een set aan omgevingsdocumenten bij of krachtens wet aangewezen.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), *Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*.

beperken, tenzij dat de gebruikservaring aantoonbaar verbetert. Dit advies is ook overgenomen¹⁷ door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In paragraaf 3.3.5 wordt meer in detail ingegaan op de samenhang met de Omgevingswet.

Aan geïnterviewden is de vraag voorgelegd of vanwege alle onzekerheden omtrent de (samenloop met de) Omgevingswet dit reden is voor terughoudendheid inzake Beter Kenbaar. Het beeld is dat niet dient te worden gewacht op de komst van de Omgevingswet, ondanks alle onzekerheden die hiermee samenhangen. Tegelijkertijd wordt wel geadviseerd om de ontwikkelingen van de Omgevingswet nauwlettend te blijven volgen en in verbinding te blijven staan met de 'ontwikkelaars' en beleidsbepalers die werken aan de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In gelijke strekking is dit door Beter kenbaar ook als aandachtspunt opgenomen in de definitiestudie (blz. 11, paragraaf 2.1).

Gewenste vervolgactie: Het is van belang om gedurende het project Beter Kenbaar te monitoren welke ontwikkelingen zich voordoen met betrekking tot de Omgevingswet en daarop moet – indien mogelijk en noodzakelijk – worden geanticipeerd.

2.3. Raamwerk business case

In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van het raamwerk van de business case van Beter Kenbaar. De mogelijke effecten zijn geïdentificeerd door op hoofdlijnen een vergelijking te maken tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie met Beter Kenbaar. In de navolgende tabellen is een eerste inventarisatie opgenomen, in hoofdstuk 4 zijn de verschillende effecten verder uitgewerkt.

Hierbij moet vanzelfsprekend in het oog worden gehouden dat er grote verschillen zijn tussen de gemeenten. Geen enkele gemeente is gelijk. In de business case zijn de kosten en baten gepresenteerd voor alle gemeenten samen. Bedragen in de business case zijn afgerond op honderdduizenden euro's om schijnnaauwkeurigheid te vermijden. Waar er nog onzekerheid was over de hoogte van de kosten en baten is gewerkt met bandbreedtes.

2.3.1. Implementatiefase

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de activiteiten die gemeenten moeten uitvoeren om over te gaan naar de nieuwe situatie met Beter Kenbaar. Deze lijst is gebaseerd op de inzichten uit de definitiestudie Beter Kenbaar en aangevuld met informatie uit de interviews met de gemeenten. Bij verschillende activiteiten heeft het meerwaarde om zaken collectief op te pakken (bijvoorbeeld omdat dan niet 380x het wiel uitgevonden hoeft te worden). Activiteiten waar

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Herplanning stelselherziening omgevingsrecht en reactie op BIT-advies*.

collectieve acties meerwaarde hebben zijn in de volgende tabel gemarkeerd met een *, in hoofdstuk 4 is verder uitgewerkt welke gewenste collectieve vervolgactie er dan interessant is.

Tabel 2.3: Inventarisatie typen kosten en baten Beter Kenbaar (implementatiefase)

Verandering	Activiteiten	Effect
Volledig en consistent maken van de gemeentelijke registraties en de LV Wkpb	Vergelijken lijst Kadaster & eigen registratie*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Oplossen onvolkomenheden eigen registratie + evt. aanleveren als mutatie aan LV Wkpb	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Terugmelden overige onvolkomenheden aan Kadaster	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Controleren actualiteit besluit + evt. terugmelden als mutatie aan LV Wkpb	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
Alle brondocumenten van besluiten worden verzameld	Onderzoeken + toevoegen ontbrekende documenten*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Bepalen en uitvoeren actie bij besluiten zonder brondocument*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder + ↑ tijdsbesteding vakafdeling
	Melding bij 100% dekking	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
Beschikbaar maken van alle actuele brondocumenten	(indien geen digitaal register) Scannen brondocumenten*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Weglakken privacygevoelige informatie (AVG)*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Testen overdracht documenten	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Overdracht documenten aan de BRK (geven in depot)	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
Feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK	Maken afspraken met Kadaster	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Aanleveren aan de BRK	↑ kosten (tarief voor aanleveren)
	Overdracht informatie uit LV Wkpb	(mogelijk 'onder water')
	Overdracht informatie uit gemeentelijke registratie naar BRK (informatie contouren e.d.)*	↑ kosten ontsluiten informatie uit gemeentelijke Wkpb-module
Aanpassing van de productie- en leveringsprocessen en voorzieningen	Overdracht documenten aan de BRK*	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder
	Maken interne procesaanpassingen	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder

Verandering	Activiteiten	Effect
	Inrichten levering PB's aan BRK	↑ tijdsbesteding Wkpb-beheerder

Bron: Kadaster (2018), *Publiekrechtelijke beperkingen Beter Kenbaar. Definitiestudie.*

2.3.2. Beheerfase

In de volgende tabel is de inventarisatie gemaakt van de beoogde veranderingen van Beter Kenbaar, de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL) en het verschil tussen beide (het effect) voor de beheerfase. In hoofdstuk 4 zijn deze effecten nader uitgewerkt.

Tabel 2.4: Inventarisatie typen kosten en baten Beter Kenbaar (beheerfase)

Verandering	IST-situatie	SOLL-situatie	Effect
Alle informatie beschikbaar via BRK	Meerdere 'loketten': Kadaster Online + gemeentelijke beperkingenregistratie	Eén loket voor burgers & bedrijven: Kadaster Online	↓ vragen burgers & bedrijven over beperkingen aan gemeenten
	Info gemeentelijke beperkingen uit eigen registratie, info overige beperkingen via BRK	Info over alle beperkingen via BRK	↓ kosten onderhoud koppelvlak gemeentelijke registratie - viewers
	Geen info gemeentelijke beperkingen uit eigen registratie, info overige beperkingen via BRK	Info over alle beperkingen via BRK	↑ meer inzicht door totaaloverzicht beperkingen
Beëindigen duale stelsel	380x gemeentelijke registratie + register	1x registratie + register bij Kadaster	Eigen gemeentelijke Wkpb-applicatie niet meer nodig: ↓ licentiekosten Wkpb- applicatie, ↓ kosten functioneel en technisch beheer, ↓ kosten bijhouden register
Aanleveren informatie door gemeenten	Aanleveren aan LV Wkpb via eigen Wkpb- applicatie.	Via machine-to-machine oplossing	↑ licentiekosten Wkpb- applicatie (wijziging koppelvlak)
	Aanleveren aan LV Wkpb via eigen Wkpb- applicatie	Via internetapplicatie Kadaster	↓/↑/= tijdsbesteding aanleveren beperking, ↑ kosten eHerkenning
	Aanleveren aan LV Wkpb via eigen Wkpb- applicatie	Via collectieve voorziening	↓/↑/= tijdsbesteding aanleveren beperking, ↑ kosten eHerkenning

Verandering	IST-situatie	SOLL-situatie	Effect
	Aanleveren aan LV Wkpb via eigen Wkpb- applicatie	Hybride oplossing (machine-to-machine, internetapplicatie Kadaster en collectieve voorziening)	Afhankelijk van keuze gemeente
	Aanleveren aan LV Wkpb	Aanleveren aan BRK	↑ kosten (tarief voor aanleveren)
	Aanleveren meta- informatie beperkingen	Aanleveren meta- informatie + brondocument	↑ tijdsbesteding aanleveren brondocument
Aanleveren ook via contouren, BAG-ID en BGT-ID	Aanleveren o.b.v. kadastraal object	Aanleveren o.b.v. kadastraal object, BAG- ID, BGT-ID of contour	↓ tijdsbesteding aanleveren beperking
	Controleren beperkingen bij splitsing percelen door Wkpb-beheerder	Controleren beperkingen bij splitsing percelen door Kadaster (automatisch)	↓ tijdsbesteding verwerken BRK-levering, ↓ tijdsbesteding controleren beperking

3. Beschrijving architectuur

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de gemeentelijke architectuur van de huidige situatie van de Wkpb (paragraaf 3.1) en van de gewenste toekomstige situatie met Beter Kenbaar (paragraaf 3.2). Deze beschrijving van de architectuur is gemaakt aan de hand van de informatie uit de definitiestudie Beter Kenbaar, de Solution Architectuur Globaal (SAG) Beter Kenbaar¹⁸ en de informatie uit de interviews met de gemeenten. Dit hoofdstuk beschrijft het gemeentelijk perspectief op en de wensen met betrekking tot de toekomstige architectuur. Er is daarbij nog geen afstemming geweest van deze architectuur op de architectuur van de andere bronhouders en het Kadaster.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat gemeenten, andere bronhouders en Kadaster samen tot een gedeeld beeld van de architectuur komen en dat de in deze uitvoeringstoets gepresenteerde architectuuro oplossingen worden gematcht met onder meer de Solution Architectuur Globaal (SAG) van het Kadaster.

Er is in paragraaf 3.3 eveneens een doorkijk gemaakt hoe het project Beter Kenbaar past binnen de lange termijn visie van gemeenten op de gemeentelijke informatievoorziening (Common Ground).

De architectuurbeschrijving van huidige situatie met betrekking tot de Wkpb bij gemeenten is gebaseerd op de GEMMA zoals te vinden op GEMMA Online.¹⁹

3.1. Huidige situatie: Wkpb

In de huidige situatie beschikken gemeenten over een eigen decentrale Wkpb-registratie, in GEMMA de zogenaamde Wkpb-component. In het navolgende zijn de huidige processen uitgeschreven:

- registreren en aanleveren van publieke beperking;
- decentrale register en registratie;
- actualiseren kadastrale percelen;
- beantwoorden vragen en verzoeken beperkingen.

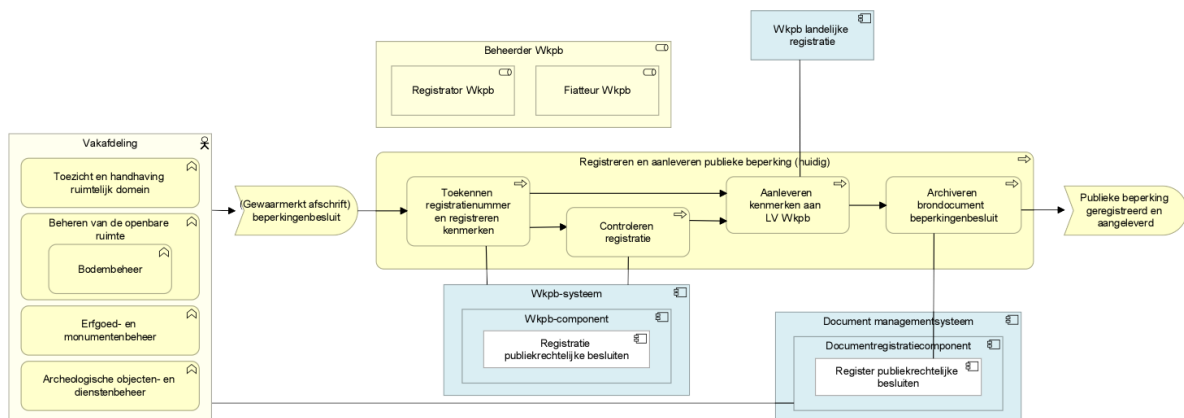
Deze processen zijn in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

3.1.1. Registreren en aanleveren publieke beperking

Hieronder is een schets opgenomen van het proces voor het registreren van een beperking in de eigen registratie en het bekendmaken van de beperking in de landelijke registratie.

¹⁸ Kadaster (2018), *Solution Architectuur Globaal (SAG). Beter Kenbaar - Spoor 3: Aanpassingen BRK. Versie 0.99.*

¹⁹ [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_\(GEMMA\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_(GEMMA)).



In een vakafdeling 'ontstaat' een publiekrechtelijke beperking. De publiekrechtelijke beperking wordt na vaststelling door B&W of in mandaat door de vakafdeling vastgelegd in een generiek of speciaal voor de beperkingenbesluiten ingericht documentmanagementsysteem, in GEMMA termen de Documentregistratiecomponent. De vakafdeling stuurt een (al dan niet gewaarmerkt) afschrift van het besluit aan de Wkpb-beheerder, waar het proces 'Registreren en aanleveren publieke beperking' start.

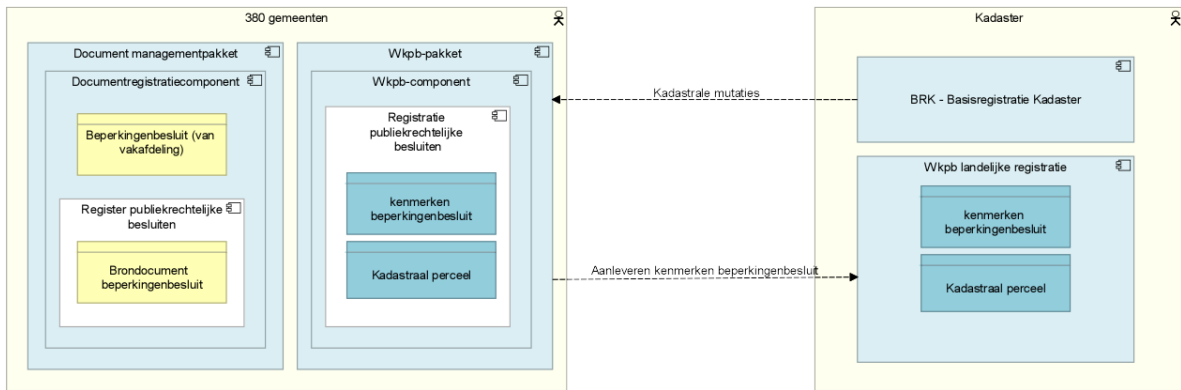
De Wkpb-beheerder beoordeelt het besluit op correctheid voor wat betreft de geo-informatie (juiste kadastrale percelen) en geeft het besluit een registratienummer. In de Wkpb-component wordt vastgelegd op welke kadastrale percelen de beperking betrekking heeft. Optioneel werkt de gemeente met een 'vier ogen principe' en wordt de registratie gecontroleerd door de fiatteur Wkpb. Het besluit is hiermee formeel vastgelegd in de 'Registratie publiekrechtelijke beperkingen'.

De Wkpb-beheerder geeft vervolgens via de Wkpb-component de opdracht om het besluit aan te leveren aan de Wkpb landelijke registratie (of LV Wkpb). Dit wordt op de achtergrond afgehandeld met berichtenverkeer. De landelijke registratie stuurt een bericht terug of de wijziging is verwerkt of niet (bij niet verwerkt wordt bericht opnieuw verstuurd).

Het besluit met registratienummer wordt ofwel door de Wkpb-beheerder gearchiveerd in het 'Register publiekrechtelijke beperkingen' ofwel het door de vakafdeling gearchiveerde beperkingenbesluit wordt al direct gezien als 'geregistreerd in het register'. Over het algemeen wordt een documentmanagement pakket gebruikt als register, waarbij er dus globaal twee routes zijn: rechtstreekse registratie door de vakafdeling of registratie via de Wkpb-beheerder. Mogelijk doen zich ook situaties voor waarin beide wegen worden bewandeld.

3.1.2. Decentraal register en registratie

In de huidige situatie beschikken (bijna) alle gemeenten over een register- en een registratie publiekrechtelijk besluiten.



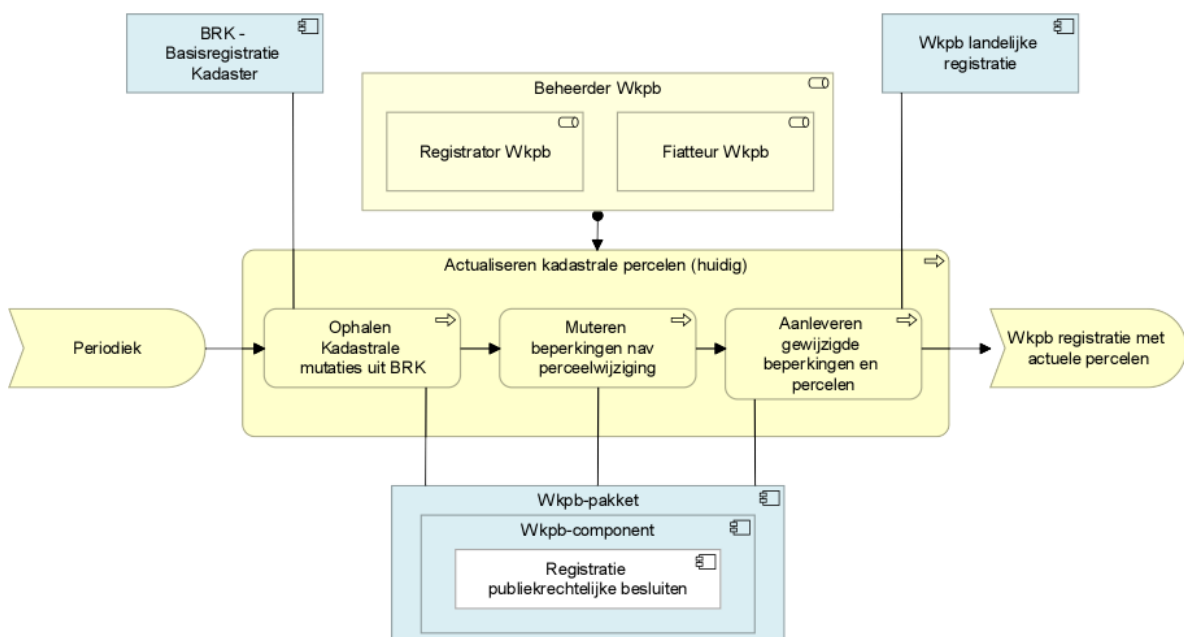
In de documentregistratiecomponent wordt het beperkingenbesluit vastgelegd. Vervolgens wordt dit besluit voorzien van een registratienummer door de Wkpb-beheerder vastgelegd in de Registratie en het Register publiekrechtelijke besluiten.

In het brondocument is vastgelegd op welke kadastrale percelen het beperkingenbesluit rust. De informatie over de kadastrale percelen waarop de beperking rust en enkele andere kenmerken (identificatie en type beperking) worden ook in de Wkpb-component vastgelegd. De Wkpb-component bevat verder een kopie van de kadastrale percelen, waarvan de mutatie regelmatig opgehaald en verwerkt moeten worden (wijzigingen in de kadastrale percelen kunnen leiden tot wijzigingen in de reeds vastgelegde beperkingen).

Via een Digikoppeling verbinding met de 'Wkpb landelijke registratie' worden de kenmerken van de beperkingen aangeleverd. Vanuit de landelijke registratie zijn de beperkingen beschikbaar en raadpleegbaar voor de afnemers.

3.1.3. Actualiseren kadastrale percelen

Van alle beperkingen is bepaald welke kadastrale percelen hiermee belast zijn. Dit betekent dat bij wijzigingen van de kadastrale percelen (bijvoorbeeld splitsingen) dit mogelijk ook tot wijzigingen kan leiden in de registratie publiekrechtelijke beperkingen.



Periodiek worden de kadastrale mutaties opgehaald bij het Kadaster. Het ophalen van de mutaties wordt op de achtergrond afgehandeld met berichtenverkeer tussen de Wkpb-component en de BRK.

De Wkpb-beheerder stelt vervolgens vast welke beperkingen geraakt worden door een wijziging in de percelen en zal dan opnieuw bepalen hoe de grenzen van de beperking moeten worden gemapt op percelen. Waar nodig vraagt de Wkpb-beheerder de vakafdeling om input. Er zijn reeds verschillende Wkpb-applicaties op de markt, waar beperkingen op basis van een contour worden opgevoerd in de gemeentelijke registratie. Bij deze gemeenten wordt het actualiseren van de kadastrale percelen automatisch gedaan door de softwareapplicatie.

De gewijzigde percelen (al dan niet met een beperking) moeten vervolgens worden aangeleverd aan de Wkpb landelijke registratie (gemeente is verantwoordelijk voor het actueel houden van de percelen in de landelijke voorziening).

3.1.4. Beantwoorden vragen over beperkingen

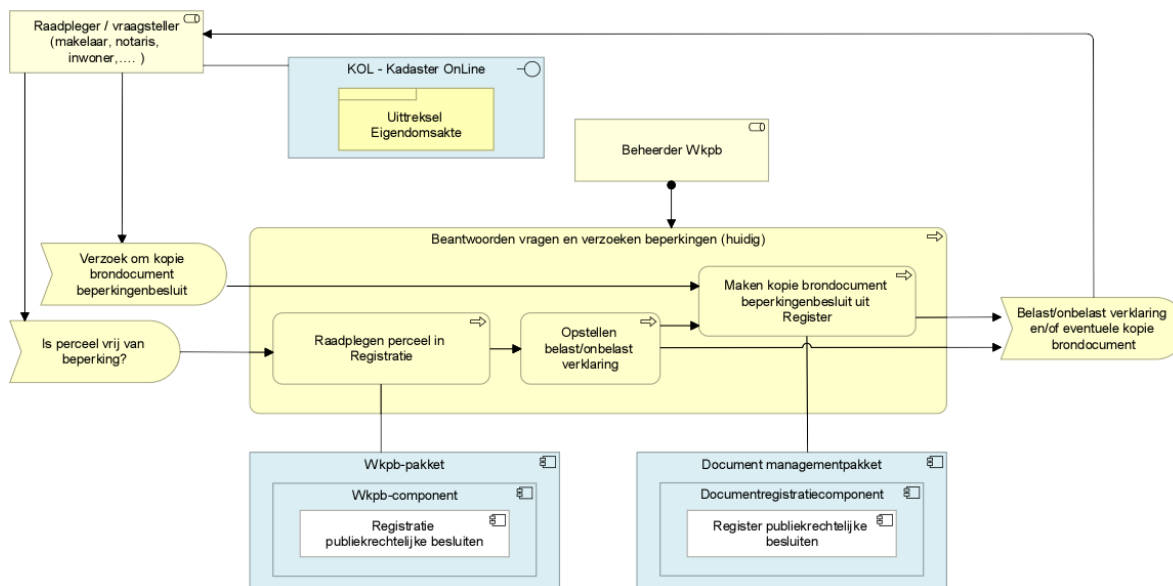
Of een kadastraal perceel is belast met een publiekrechtelijke beperking is voor het publiek raadpleegbaar bij het Kadaster. Dit wordt vooral gebruikt door makelaars en notarissen, maar dit is ook van belang voor burgers. Een raadpleger kan bij het Kadaster Online inzien of er sprake is van een beperking op een bepaald perceel. Het Kadaster verstrekt hiervoor een uittreksel eigendomsakte (tegen betaling).

Er zijn echter meerdere situaties waarin de door gemeenten opgelegde beperkingen niet raadpleegbaar zijn bij het Kadaster.

- Het opgevraagde kadastrale perceel komt niet voor in LV Wkpb. Dit is het geval als de gemeente de LV Wkpb niet heeft gevuld of wanneer de gemeente achterloopt met het verwerken van de kadastrale mutaties (zie paragraaf 3.1.2)
- Niet alle typen beperkingen zijn in de eerste tranche van de Wkpb opgenomen. Een bestemmingsplan of een monumentale boom zijn bijvoorbeeld wel publiekrechtelijke beperkingen, maar maakten onderdeel uit van de boogde Wkpb-tranche twee of drie. De tweede en derde tranche van de Wkpb zijn niet geïmplementeerd.
- Bij storingen toont Kadaster Online de volgende informatie: 'Geen gegevens beschikbaar, ... neem contact op met de gemeente.'

Als laatste geldt nog dat de brondocumenten van gemeenten niet raadpleegbaar en opvraagbaar zijn via Kadaster Online. In het uittreksel wordt aangegeven, dat deze opvraagbaar zijn bij de gemeente.

In deze situaties zal een raadpleger zich dus vervolgens richten tot de gemeente.



In de huidige situatie krijgen gemeenten de volgende specifieke vragen van belanghebbenden over publiekrechtelijke beperkingen (veelal via de mail):

- Is een perceel vrij van beperkingen?
- Kan een kopie van het brondocument van het beperkingenbesluit worden verstrekt?

Beide vragen worden door de Wkpb-beheerder beantwoord met behulp van de lokale registratie en het lokale register (al dan niet met input van de vakafdeling).

3.2. Toekomstige situatie: Beter Kenbaar

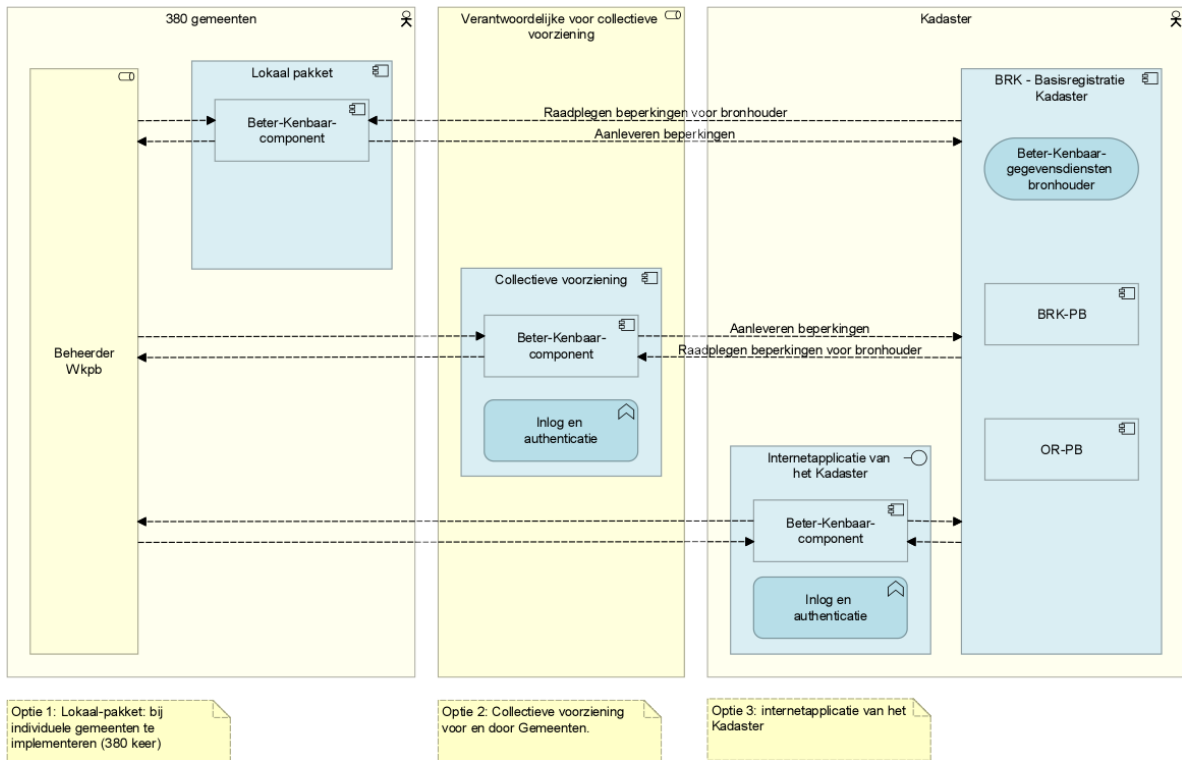
In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt hoe de verschillende in de vorige paragraaf beschreven processen eruit kunnen gaan zien op het moment dat Beter Kenbaar wordt ingevoerd.

3.2.1. Registreren en aanleveren publieke beperking

Voor het aanleveren van de beperkingen zijn drie varianten²⁰ uitgewerkt. Het resultaat daarvan is opgenomen in de onderstaande figuur. De varianten zijn:

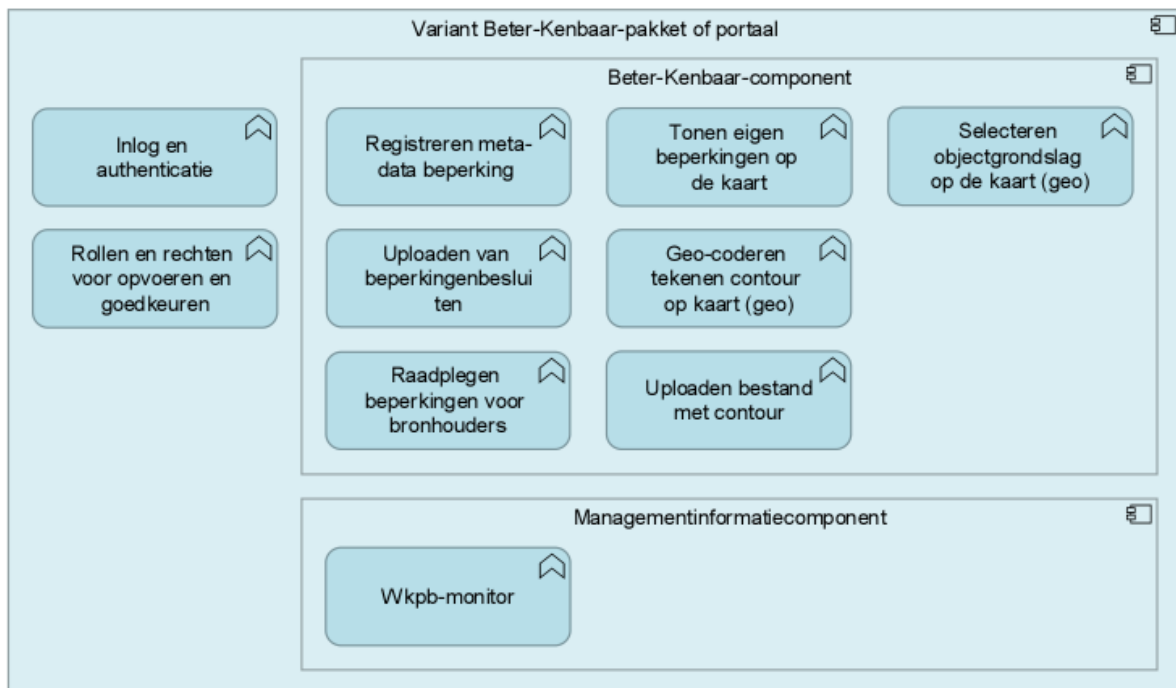
1. Lokaal pakket: gemeenten maken van gebruik van een lokale Wkpb-applicatie waarmee de kenmerken en brondocumenten via een machine-to-machine koppeling worden aangeleverd.
2. Collectieve voorziening: gemeenten organiseren gezamenlijk een centrale voorziening waarmee de kenmerken en brondocumenten kunnen worden aangeleverd.
3. Internetapplicatie van het Kadaster: gemeenten maken (net als de andere bronhouders) gebruik van een internetapplicatie om beperkingen handmatig op te voeren.

²⁰ De mengvorm van deze aansluitmogelijkheden is een combinatie van de drie varianten en daarom niet apart uitgewerkt.



In paragraaf 4.1 is een analyse en vergelijking gemaakt van de drie verschillende varianten.

Gemeenten hebben in de gesprekken aangegeven dat verschillende functionaliteiten essentieel zijn om de gewenste kwaliteitsverbetering van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen te kunnen realiseren. De noodzakelijke functionaliteiten voor de Beter-Kenbaar component zijn in de volgende figuur opgenomen.



In de volgende tabel is een nadere uitwerking gemaakt van de verschillende componenten.

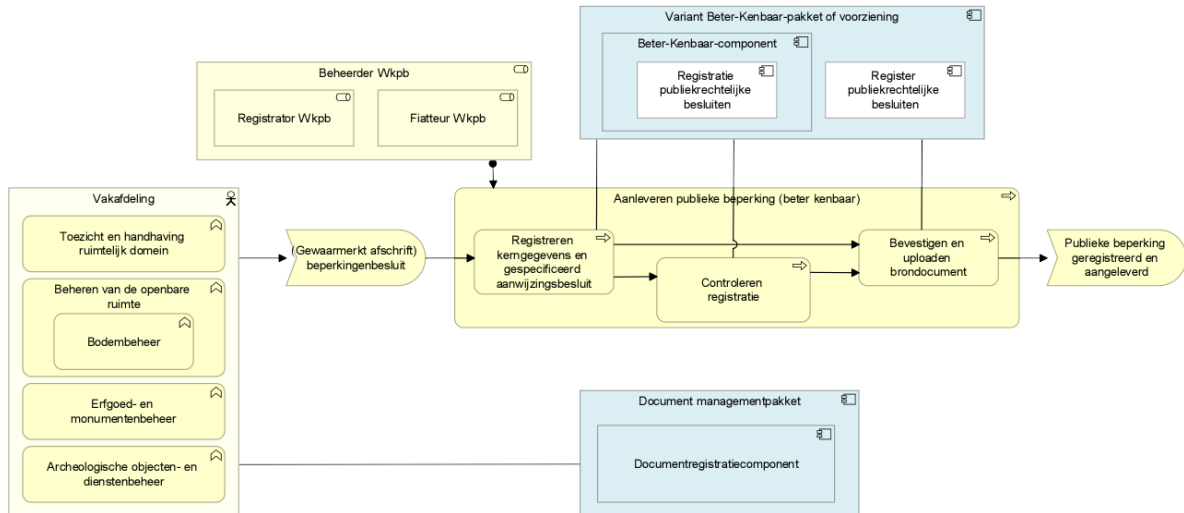
Tabel 3.1: Toelichting op door gemeente gewenste componenten

Naam component	Toelichting / documentatie
Inlog en authenticatie	Identificeren en authenticeren van de gebruiker
Rollen en rechten voor opvoeren en goedkeuren	Het ondersteunen van het 4-ogen principe door de gebruikers rechten te geven om een beperking op te voeren en een andere gebruiker de rechten te geven deze goed te keuren en aan te leveren aan het Kadaster
Beter-Kenbaar-component	Component met functionaliteit voor het opvoeren en aanleveren van publiekrechtelijke beperkingen
Managementinformatiecomponent	Component voor het ontwikkelen, publiceren en uitvoeren van managementanalyses en rapportages.
Raadplegen beperkingen voor bronhouders	<p>Bronhouders moeten de mogelijkheid hebben om te kunnen zien welke publiekrechtelijke beperkingen er namens hen in de BRK zijn geregistreerd. Functies zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • door bronhouder opgevoerde beperkingen (overzicht, kwaliteitsindicatie, etc.); • inzicht in de geschiedenis van een beperking (na beëindiging).
Registreren meta-data beperking	Functionaliteit voor het registreren van de kerngegevens nodig en wenselijk voor de inschrijving van een brondocument in de Openbare Registers
Uploaden van beperkingenbesluiten	Functionaliteit voor uploaden van het brondocument beperkingenbesluit in PDF-formaat
Uploaden bestand met contour	Functionaliteit voor het opvoeren van een contour (in nog nader af te stemmen formaat) dat is getekend in een ander (taakspecifiek) pakket
Tonen eigen beperkingen op de kaart	<p>Het visualiseren van gegevens op kaarten</p> <ul style="list-style-type: none"> • al dan niet aangevuld met andere datasoorten; • ten behoeve van het creëren van inzichten en stuurinformatie.
Geo-coderen en tekenen contour op kaart (geo)	<p>Functionaliteit voor het maken van een contour op de kaart. De contour kan worden samengesteld door het selecteren van één of meerdere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BAG-object; • BGT-object; • percelen. <p>of door het tekenen van een vrije contour.</p>
Selecteren objectgrondslag op de kaart (geo)	<p>Functionaliteit voor het selecteren op een kaart van één of meerdere objecten waar de beperking op rust:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BAG-object; • BGT-object; • percelen.
Wkpb-monitor	Functionaliteit voor het monitoren van de kwaliteit, actualiteit en compleetheid van de geregistreerde beperkingen.

In de figuur staat ook een managementinformatie component opgenomen. Recent is het initiatief genomen om te komen tot een Wkpb-monitor en deze Wkpb-monitor kan deze functionaliteit gaan bieden.

Gewenste vervolgactie: Zorg ervoor dat de management-informatie uit de Wkpb-kwaliteitsmonitor aan blijft sluiten bij de ontwikkelingen van Beter Kenbaar en de behoeften van de gemeenten en andere bronhouders.

Het proces voor het aanleveren van een beperking blijft in essentie hetzelfde, met als verschil dat de beperkingen niet meer in een lokale registratie en register hoeven te worden vastgelegd. Voor het proces maakt het hierbij niet uit welke van de hierboven beschreven varianten wordt gekozen.

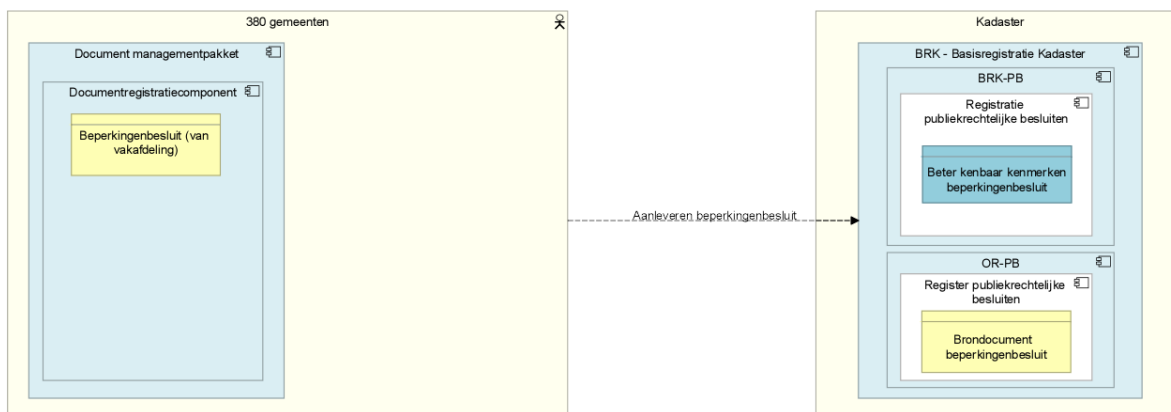


De vakafdeling legt het beperkingenbesluit nog steeds vast in het lokale documentmanagementsysteem, bepaalt wat het object van de beperking is en stuurt een afschrift van het besluit aan de Wkpb-beheerder, waar het proces ‘Aanleveren publieke beperking’ start.

De Wkpb-beheerder levert vervolgens de beperking aan via één van de varianten van een Beter-Kenbaar-pakket of -portaal. De Wkpb-beheerder registreert en controleert het besluit met alle Beter-Kenbaar kenmerken. In het Beter-Kenbaar-component legt de Wkpb-beheerder vast op welke objecten of contour de beperking betrekking heeft. Het brondocument en eventueel de contour worden geüpload. Als alle gegevens correct zijn, wordt de aanlevering definitief gemaakt.

3.2.2. Centraal register en registratie

In de situatie met Beter Kenbaar is de wijziging met de meeste impact op de architectuur de keuze dat gemeenten – net zoals de Rijksoverheid, provincies en waterschappen – gebruik gaan maken van een centraal register- en registratie voor publiekrechtelijke beperkingen.



Wat niet verandert, is dat de vakafdeling het beperkingenbesluit vastlegt in het documentregistratiecomponent. De verdere registratie en afhandeling verandert wel en gaat centraal plaatsvinden.

De publiekrechtelijke beperkingen en de kenmerken hiervan zullen geregistreerd gaan worden in de BRK. Het is niet meer nodig om als gemeente zelf over een register en een registratie te beschikken, deze functies wordt overgenomen door de BRK.

Feitelijk dienen gemeenten echter nog wel de benodigde gegevens bij het Kadaster aan te leveren, waardoor de werkzaamheden slechts voor een deel zullen veranderen in vergelijking met de huidige situatie.

3.2.3. Actualiseren kadastrale percelen

Met Beter Kenbaar komt het proces van het actualiseren van de kadastrale percelen door de gemeenten te vervallen. Het Kadaster gaat zorgen voor het vastleggen van de relatie kadastraal perceel - publiekrechtelijke beperking. Op het moment dat beperkingen op basis van contouren zijn aangeleverd kan een centrale functionaliteit bij het Kadaster vaststellen of de contour van de beperking al dan niet op de nieuwe percelen komt te liggen.

Indien beperkingen op basis van een kadastraal perceel zijn gebaseerd en het betreffende perceel wordt gesplitst, moet door de bronhouder worden aangegeven of de beperking op beide of één van de percelen behoort te rusten. Dit hangt overigens ook samen met de wijze waarop de inschrijving op percelen is ingevoerd (statisch of dynamisch). Een begrenzing is dynamisch wanneer een wijziging van de omtrek van het object ook leidt tot een wijziging van de begrenzing van de beperking. Een begrenzing is statisch wanneer een wijziging van de omtrek van het object niet leidt tot een wijziging van de begrenzing van de beperking.

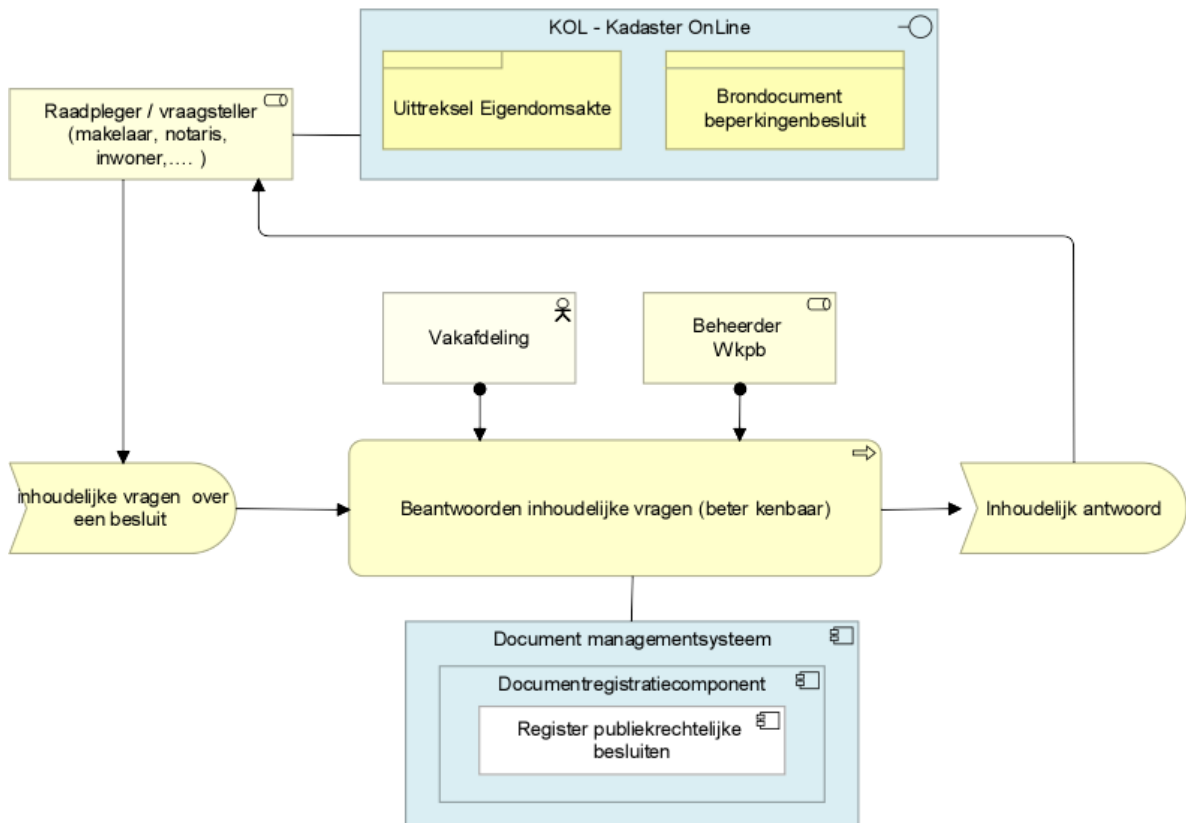
Gewenste vervolgactie: Er moet nog nader worden uitgewerkt in het project Beter Kenbaar hoe het wijzigen van percelen doorwerkt naar de registratie van beperkingen en de daarmee samenhangende werkzaamheden voor gemeenten en andere bronhouders.

3.2.4. Beantwoorden vragen over beperkingen

Het proces voor het beantwoorden van vragen of op een bepaalde locatie een publiekrechtelijke beperking geldt, zal voor gemeenten veranderen. Een raadpleger kan na invoering van Beter Kenbaar alle ingeschreven beperkingen vinden in het Kadaster Online. Het proces om de vraag 'Is

een perceel vrij van beperkingen?’ te beantwoorden kan komen te vervallen. Ook verzoeken om een kopie brondocument beperkingenbesluit zullen er naar verwachting niet of nauwelijks meer komen, omdat deze informatie ook via het Kadaster Online te vinden is. Het is dan voldoende om te verwijzen naar Kadaster Online.

Bij inhoudelijke vragen over een besluit kan de raadpleger contact opnemen met bevoegd gezag, die de beperking heeft opgesteld.



3.3. Beter Kenbaar en Common Ground

In deze paragraaf is een doorkijk gemaakt hoe het project Beter Kenbaar past binnen de lange termijn visie van gemeenten op de gemeentelijke informatievoorziening (Common Ground). De Common Ground is de visie en de aanpak die zich richt op de vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening en is randvoorwaardelijk voor de realisatie van de +1 gemeente.

Common Ground is gericht op de radicale informatiekundige visie op de modernisering van de dienstverlening en de bedrijfsvoering. Betrokkenen krijgen directe toegang tot gedeelde informatiebronnen. Ze versnelt de ontwikkeling van dienstverlening en bedrijfsvoering door het omarmen van nieuwe technologie. Daarmee breekt Common Ground met de complexiteit van het bestaande informatielandschap. Common Ground gaat hand in hand met ‘+1 gemeente’, de visie op modernisering van dienstverlening. Realisatie van de + 1 gemeente en de Common Ground vraagt een beweging waarin een groeiende coalitie van gemeenten en haar partners langdurig nauw samenwerkt.

3.3.1. De basisgedachte van Common Ground

Common Ground²¹ past naadloos in de gedachte van de '+1 gemeente' die ook uitgaat van een radicale omkering: we bouwen de digitale gemeente alsof we geen rekening hoeven te houden met datgene wat er al is. We maken de +1 gemeente als het ware fysiek. Niet alleen op procesniveau, maar juist ook in techniek achtervolgt de erfenis van plm. 30 jaar automatisering in gemeenteland ons: we borduren voort op een allang achterhaald concept van systemen waarin gegevens, bedrijfslogica en gebruikersinterface met elkaar vervlochten zijn. We spreken van silo's die met aanvullende software (eufemistisch 'koppelingen') en kopieslagen van elkaars gegevens met elkaar communiceren. Hiertussen bestaan dure en risicovolle koppelingsmechanismen met als gevolg hoge beheerkosten, moeilijk beheersbare beleidsimplementaties, te hoge veiligheidsrisico's en aanhoudende koppelingsproblemen. Het is deze erfenis die daadwerkelijke vooruitgang in de weg staat en complexiteit in stand houdt.

Common Ground volgt niet de traditionele top-down benadering van eerst uniformeren op procesniveau, invoeren en opschalen, maar bekijkt de opgave tot Samen Organiseren juist van een meer informatiekundige invalshoek. Wanneer een proces of gebruikersinterface moet worden aangepast beschouwen we het geheel aan informatiesystemen wat aangepast moet worden. Dat betekent dat juist op informatiekundig/technisch niveau gemeenten méér moeten uniformeren naar een eigentijdser gelaagd model. Naast de potentie die dit idee heeft voor versnelde verbetering van de dienstverlening aan inwoners en ondernemers biedt Common Ground ook een perspectief op een verbetering van de informatieveiligheid en bescherming van de privacy. Het opent de markt voor ICT leveranciers door het toe kunnen laten van nieuwe innovatieve spelers. Niet onbelangrijk: het biedt door een gezamenlijk gegevensmanagement en ICT operatie perspectief op rationalisatie en kostenreductie. Common Ground sluit in haar filosofie en uitwerking volledig aan bij de uitgangspunten van het rapport 'Maak Waar!'.

De kracht van Common Ground zit ook in de veranderstrategie die de werkwijze binnen de +1-gemeente mogelijk maakt. Een big bang invoering is niet nodig in deze filosofie. Gemeenten stappen over op het moment dat zij er aan toe zijn om deze stap te maken, bijvoorbeeld op het moment dat een grote vervangingsinvestering in de eigen infrastructuur aan de orde is.²²

3.3.2. Beter Kenbaar varianten en Common Ground

Als we de bovenstaande principes en de bijbehorende implicaties toepassen op de Beter Kenbaar-varianten, dan maakt dat de keuze voor de voorkeursvariant veel scherper. In de volgende tabel is een kwalitatieve vergelijking opgenomen van de varianten ten opzichte van lange termijn visie van de Common Ground.

²¹ Zie <https://vng.nl/samen-organiseren/common-ground> voor meer informatie over Common Ground.

²² Uit het 'Voorstel Common Ground' d.d. 27-10-2017 (https://vng.nl/files/vng/common_ground_-_voorstel.pdf)

Tabel 3.2: Drie Beter Kenbaar varianten in relatie tot Common Ground

Common Ground principe ^{a)}	Implicatie	Lokaal pakket	Collectieve voorziening	Internetapplicatie Kadaster			
Regie over gegevens	Scheiding processen en gegevens	++	Alle varianten zijn de gegevens gescheiden van de processen en functionaliteit. Voor het benaderen van de gegevens worden services gedefinieerd.				
	Scheiding functionaliteit en gegevens.						
	Standaardisatie van basis- en sectorale gegevens	++					
	Uniforme vastlegging van historie van gegevens	+/-					
	Bevraging bij de bron stoppen met dupliceren van gegevens	++	De Wkpb gegevens zijn raadpleegbaar via services. Uitgangspunt voor deze services is dat alle voor de gemeentelijke processen benodigde gegevens raadpleegbaar zijn. Er is dus geen noodzaak meer voor lokale kopieën.				
	Collectief georganiseerde voorzieningen	Hergebruik van algemeen beschikbare voorzieningen met gebruik van zoveel mogelijk gestandaardiseerde gegevens en processen	--	Voldoet niet aan principe	+	Een collectieve voorziening die aansluit bij wensen van gemeenten	++
	Voer collectief regie vanuit gemeenten op informatievoorziening	-	Een collectieve mantelovereenkomst	++	Gemeenten bepalen collectief hoe de voorziening werkt en tot stand komt	+	Gemeenten en andere bronhouders organiseren een gezamenlijke regie op het Beter-Kenbaar-portaal
	Vrijwillig maar niet vrijblijvend		Inspanning/investeringen worden op bovengemeentelijk niveau bepaald, alle gemeenten werken daar in principe aan mee. Een gemeente heeft de mogelijkheid om voor de variant met een lokale component te kiezen. Er is geen verplichting om mee te doen.				

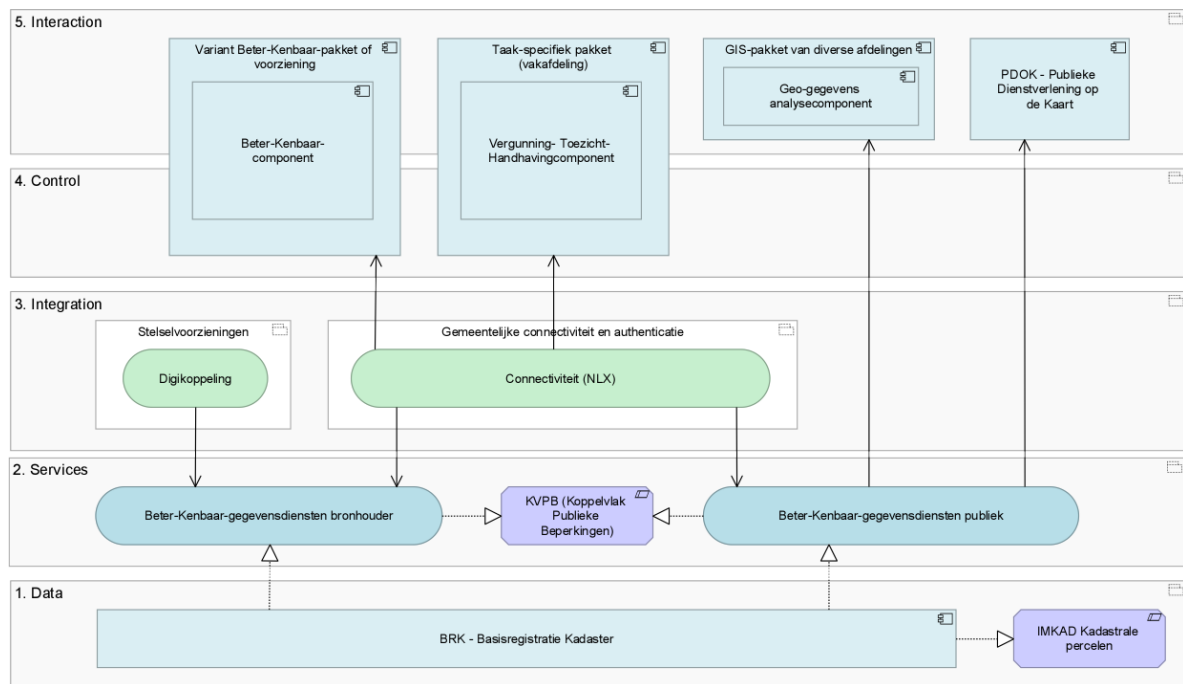
a) Principes en implicaties zijn nog in concept en alleen beschikbaar op de GEMMA redactieomgeving.

Als de drie verschillende varianten worden bekeken vanuit de Common Ground principes dan komt er een duidelijke voorkeur naar boven voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor de collectieve voorziening. De variant met lokale pakketten past duidelijk minder in de Common Ground gedachte. Of dan gekozen wordt voor het bouwen onder eigen regie (collectieve voorziening) of voor hergebruik van een algemeen beschikbare voorziening (internetapplicatie Kadaster) is vanuit de Common Ground principes niet doorslaggevend.

Conclusie: Uit de analyse blijkt dat de uitgangspunten en ideeën van Beter Kenbaar heel goed aansluiten bij de gemeentelijke visie van de Common Ground.

3.3.3. Beter Kenbaar en de Common Ground 5-lagen architectuur

Een belangrijk onderdeel van de Common Ground is de Common Ground 5-lagen architectuur. In de figuur hieronder is ter illustratie de mapping van de Beter Kenbaar oplossing gemaakt op deze Common Ground 5-lagen architectuur. Daarmee ontstaat een beter beeld van de uitwerking van de gemeentelijke visie op de informatievoorziening voor de concrete Beter Kenbaar casus op de (middel)lange termijn. Merk daarbij op: deze uitwerking verschilt op onderdelen van de uitwerking van de Beter Kenbaar architectuur in de vorige paragraaf en heeft in het bijzonder tot doel om een doorkijk te bieden van het gemeentelijk perspectief op de toekomst.



Bij deze uitwerking is van onder naar boven de volgende mapping toegepast:

1. Data - Gegevens kunnen ontsluiten via standaard informatiemodellen
 - a. De BRK registreert kadastrale percelen conform het IMKAD informatiemodel
2. Services - Toegang tot en beheer van de gegevens via services en API-afspraken
 - a. De Beter-Kenbaar gegevens worden met API's ontsloten.
 - b. De specificatie van de API's wordt opgesteld in overleg tussen Kadaster en alle bronhouders. In de figuur wordt de specificatie weergegeven als KVPB (Koppelvlak Publieke Beperkingen).

- c. De gegevensdiensten voor bronhouders maken het mogelijk om de gegevens aan de bron te beheren.
 - d. De gegevensdiensten publiek ontsluiten de gegevens voor hergebruik zonder deze te kopiëren.
3. Integration - Landelijke toegang tot elkaars software-services:
 - a. Digikoppeling is de standaard voor berichtenuitwisseling tussen overheden.
 - b. De NLX²³ is een alternatief dat wordt ontwikkeld door de Common Ground. De NLX verzorgt de connectiviteit tussen en binnen organisaties (gelijk aan Digikoppeling) en bevat functionaliteit voor autorisatie en doelbinding.
 4. Control – Procesondersteuning voor de bedrijfsprocessen:
 - a. Het Beter-Kenbaar-pakket of -voorziening bevat functionaliteit voor het ondersteunen van het proces voor het registreren van beperkingen (o.a. functionaliteit voor 4-ogen principe).
 - b. Een taakspecifiek pakket ondersteunt bijvoorbeeld het zaakgericht afhandelen van een vergunningsaanvraag.
 5. Interaction – User interface en User experience voor gebruikers.
 - a. Het Beter Kenbaar-pakket of -voorziening biedt de user interface voor het registreren en aanleveren van een beperking;
 - b. Een taakspecifiek pakket kan in zijn interface de beperkingen tonen ter ondersteuning van de afhandeling van een vergunningsaanvraag;
 - c. Een GIS-pakket en bijvoorbeeld PDOK bevragen de Beter Kenbaar-gegevensdiensten publiek en kunnen vervolgens in een extra kaartlaag de beperkingen tonen op een achtergrondkaart.

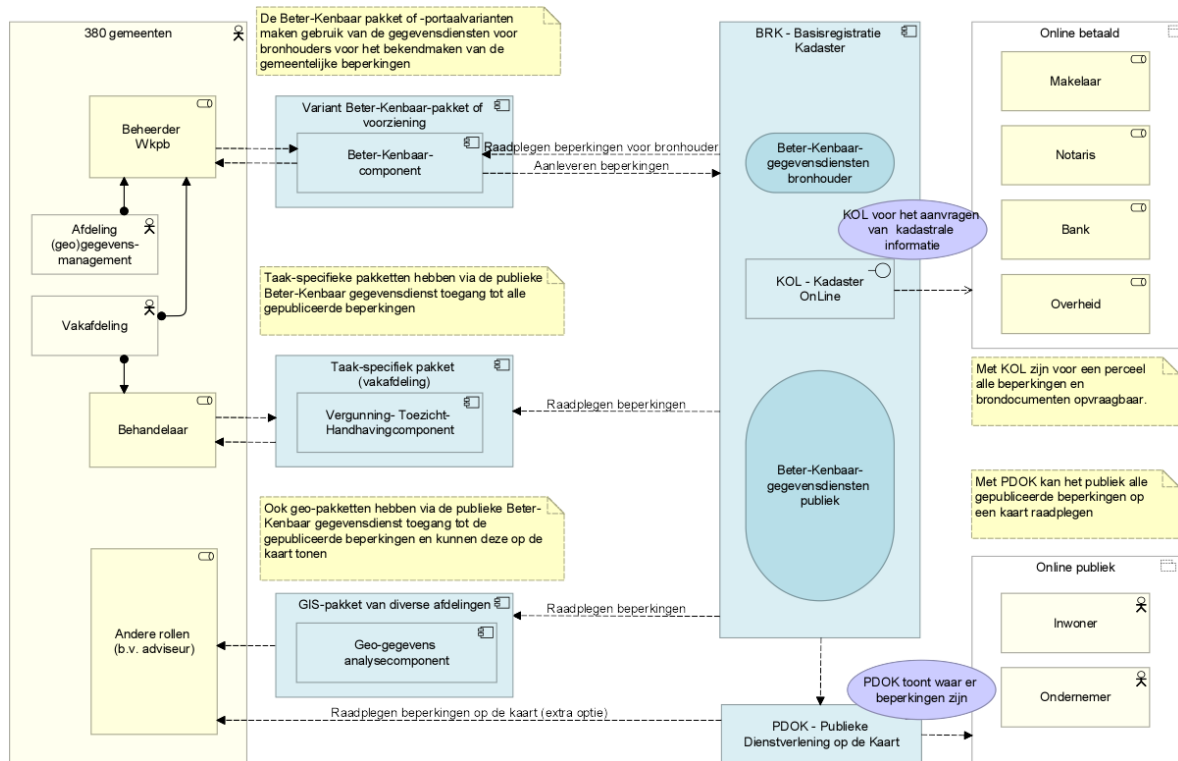
De G4-gemeenten zijn recent een aantal pilots gestart met het Kadaster, waarbij verschillende deeloplossingen van het bovenstaande beeld in de praktijk worden getoetst. De G4-gemeenten koersen op rechtstreekse afname van landelijke voorzieningen, waaronder de BRK. Dit leidt tot grote besparingen: er zijn geen lokale kopieën meer nodig in het gemeentelijk gegevensmagazijn. Hiervoor zijn enkele pilots gestart, waaronder een pilot om te komen tot een BRK bevragingen koppelvlak (pilot Den Haag) en een RESTfull API (pilot Amsterdam). Voor de realisatie van het BRK-bevragingen koppelvlak is een samenwerking aangegaan met het Kadaster. De Beter-Kenbaar gegevensdiensten liggen in het verlengde van het BRK-bevragingen koppelvlak nu de gemeentelijke beperkingen onderdeel worden van de BRK.

Gewenste vervolgactie: Het is relevant om bij de uitwerking van de Beter Kenbaar oplossing rekening te houden met Common Ground. Heel concreet is het aan te raden om gebruik te maken en waar mogelijk aan te sluiten op de resultaten van de pilot BRK-bevragingen.

²³ NLX is an open source inter-organisational system facilitating federated authentication, secure connecting and protocolling in a large-scale, dynamic API landscape. Zie <https://github.com/VNG-Realisatie/nlx>.

3.3.4. Voordelen van scheiding gegevens en functionaliteit

Door de gegevens te scheiden van functionaliteit (en processen) ontstaat veel flexibiliteit in het gebruik van de gegevens. In deze paragraaf wordt geïllustreerd hoe in de ogen van gemeenten conform de Common Ground principes op termijn gebruik gemaakt zou kunnen worden goed ontworpen Beter-Kenbaar services.

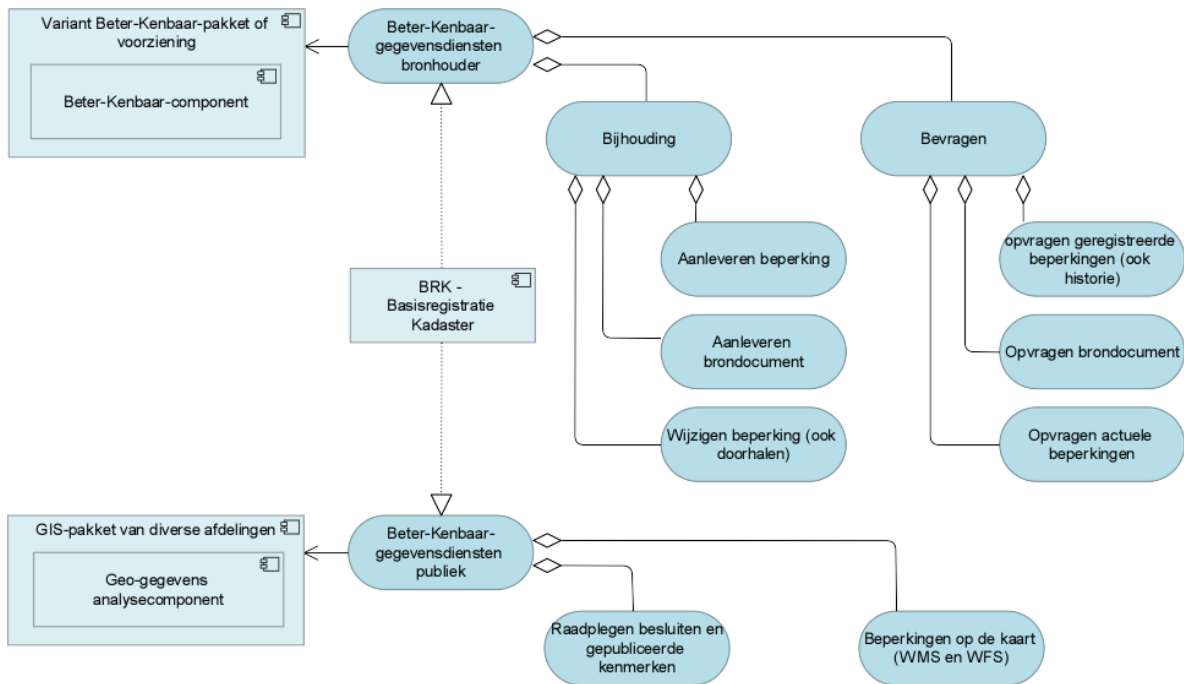


In de bovenstaande figuur wordt bovenin de aanlevering van publieke beperkingen door de Wkpb-beheerder weergegeven. De Wkpb-beheerder werkt met een variant van de Beter-Kenbaar-component en levert zijn beperkingen aan de BRK-PB aan.

De BRK-PB stelt via een gegevensdienst de beperkingen weer beschikbaar, zowel aan de bronhouders als publiek. Dit betekent dat zowel de vakafdelingen hun eigen beperkingenbesluiten als die van alle anderen kunnen inzien via hun eigen taakspecifieke pakket. Uiteraard moeten de leveranciers deze raadplegingen dan wel in deze pakketten inbouwen.

De beperkingen zijn ook raadpleegbaar met een generiek geo-gegevens analysecomponent of via de PDOK voorziening. Een gemeente kan zo de gegevens raadplegen met de pakketten die daartoe in staat zijn.

Hieronder is een eerste opzet gepresenteerd voor de door gemeenten benodigde gegevensdiensten om de scheiding tussen gegevens en functionaliteit te realiseren. Het betreft hier nadrukkelijk een eerste opzet en schets van de gegevensdiensten. Vanzelfsprekend worden de definitieve gegevensdiensten in overleg met Kadaster en andere bronhouders gespecificeerd.



De BRK-PB bevat straks ook de gegevens van de beperkingen van gemeenten en levert twee services:

- Gegevensdiensten voor aanleveren door bronhouders:
 - Bevat de gegevensdiensten voor de bijhouding
 - Bevragsingsdiensten waarmee een bronhouder alle gegevens van de door hem geregistreerde beperkingen kan opvragen (ook historie).
- Gegevensdiensten voor uitleveren aan publiek:
 - Raadplegen van alle actuele beperkingen afkomstig van alle bronhouders
 - Ook ontsloten met een API geschikt voor geo-viewers om beperkingen te kunnen tonen op een kaart.

De Beter-Kenbaar-component gebruikt de 'Beter-Kenbaar-gegevensdiensten bronhouder' voor het beheren van de beperkingenbesluiten in de centrale registratie en het centrale register.

De pakketten van de vakafdelingen (taakspecifiek en/of geo-gegevensanalyse) gebruiken de 'Beter-Kenbaar-gegevensdiensten publiek' service voor het raadplegen van de actuele beperkingen, zowel de administratieve gegevens als de geo-locatie- en of contouren.

3.3.5. Doorkijk naar de Omgevingswet

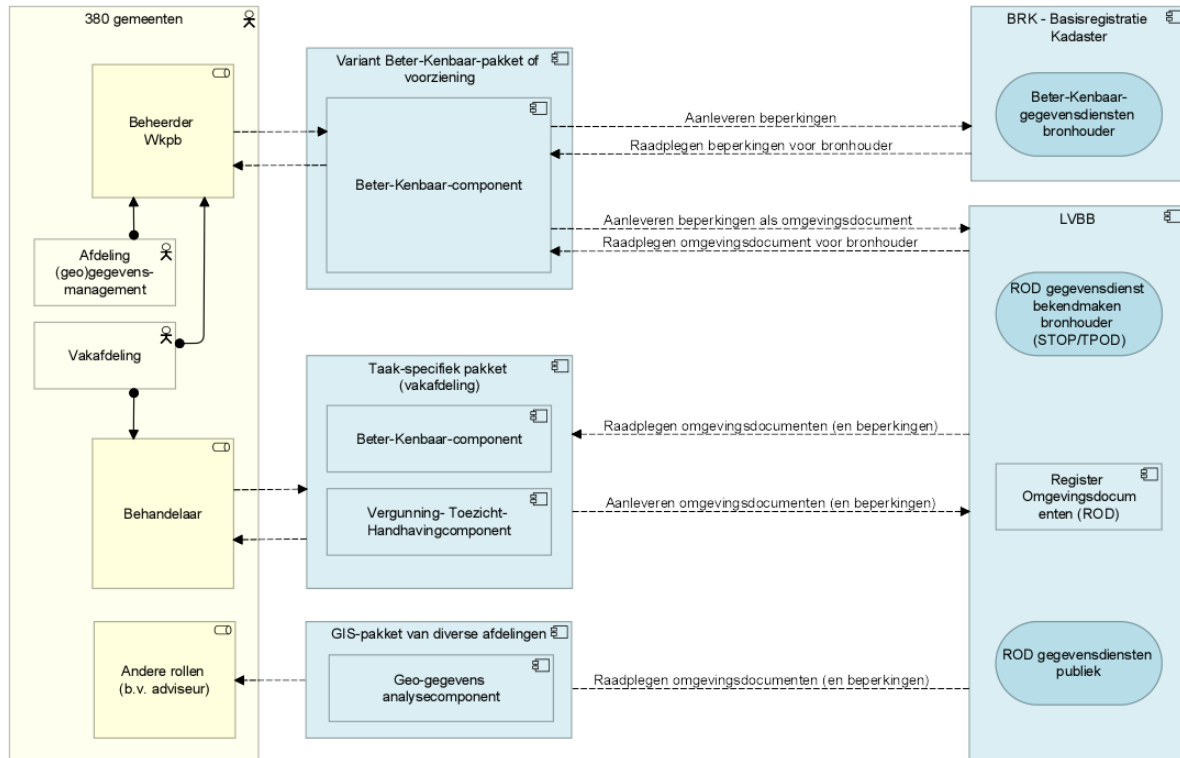
Wat gaat er mogelijk veranderen met de Omgevingswet? In paragraaf 2.2.3 is al in algemene zin ingegaan op de relatie tussen Beter Kenbaar en de Omgevingswet. In deze paragraaf wordt meer in detail gekeken naar de relatie tussen beperkingenbesluiten en omgevingsdocumenten, zoals deze gaan heten onder de Omgevingswet.

Een deel van de beperkingenbesluiten zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet (op termijn) Omgevingsdocument worden en daarmee worden geregistreerd in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB). Dit betekent ook dat de beperkingen naar verwachting op termijn via een andere service (met een andere interface op basis van de STOP/POD standaard) moeten worden aangeleverd. Echter, niet alle beperkingenbesluiten gaan

onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen en zal er dus ook nog met de Beter Kenbaar service gecommuniceerd moeten worden.

Over het aanleveren van Omgevingsdocumenten is nog onvoldoende bekend ten tijde van het project Beter Kenbaar om hierop te kunnen anticiperen. Om die reden is dit vooralsnog buiten scope geplaatst.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang om gedurende het project Beter Kenbaar te monitoren welke ontwikkelingen zich voordoen ten aanzien van de LVBB (Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen) en het koppelvlak van de Omgevingsdocumenten en daarop moet – indien mogelijk en noodzakelijk – worden geanticipeerd.



Als de beperkingen(besluiten) op dezelfde wijze als de omgevingsdocumenten kunnen worden aangeleverd, kunnen met één en dezelfde koppeling zowel omgevingsdocumenten als beperkingenbesluiten worden aangeleverd.

Dit zou voor de vakafdeling kunnen betekenen dat zij voor hun eigen beperkingen zelf de rol van Wkpb-beheerder op zich nemen en deze dan vanuit één systeem kunnen aanleveren. Dat leidt tot minder werk en tot minder kans op overdrachtsfouten. Uiteraard moet het taakspecifieke pakket van de vakafdeling hiervoor wel worden uitgebreid met de benodigde functionaliteit voor het registreren van beperkingen. De functionaliteit voor het aanleveren van omgevingsdocumenten kan dan worden hergebruikt.

4. Kosten en effecten Beter Kenbaar

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de gevolgen van Beter Kenbaar voor gemeenten. Daarbij is in paragraaf 4.1 een vergelijking gemaakt van de varianten voor de aanlevervoorziening, in paragraaf 4.2 is een uitwerking gemaakt van de implementatiefase en in paragraaf 4.3 is een beeld geschetst van de situatie in de beheerfase. In paragraaf 4.4 is een samenvattend overzicht gepresenteerd van de kosten en baten en is een beschouwing gegeven van de uitkomsten.

4.1. Investerings in de aanlevervoorziening

In de definitiestudie Beter Kenbaar zijn twee varianten gepresenteerd voor het aanleveren aan de BRK: een variant met aanlevering door individuele gemeenten via een lokaal pakket (de machine-to-machine oplossing vergelijkbaar met de huidige werkwijze) en aanlevering vanuit een collectieve voorziening. De variant van de internetapplicatie van het Kadaster werd in de definitiestudie nog niet expliciet als variant voor gemeenten genoemd. Op dit vlak zijn er inmiddels belangrijke ontwikkelingen geweest; het Kadaster wil twee kanalen gaan faciliteren voor alle overheden om publiekrechtelijke beperkingen aan te gaan leveren:²⁴

1. Een machine-to-machine koppeling om beperkingen elektronisch vanuit de lokale pakketten van gemeenten (gemeentelijke Wkpb-applicaties) aan te leveren;
2. Een internetapplicatie om beperkingen handmatig op te voeren.

Om een beter beeld te krijgen van de verschillende varianten en de aantrekkelijkheid van de varianten hebben wij in de volgende tabel de overeenkomsten en de verschillen tussen de drie varianten naast elkaar gezet.

²⁴ Kadaster (2018), *Solution Architectuur Globaal (SAG). Beter Kenbaar - Spoor 3: Aanpassingen BRK. Versie 0.99.*

Tabel 4.1: Vergelijking varianten aanlevering

Aspect	Lokale pakketten	Internetapplicatie Kadaster	Collectieve voorziening (CoVo)
Kosten	-- Iedere leverancier moet applicatie aanpassen, zal worden doorbelast aan gemeenten	++ Bouw 1 applicatie voor alle overheden	+ Bouw 2 applicaties (internetapplicatie + CoVo) Kosten aanbesteding + beheer CoVo
Besparingen	-- Geen besparing op licentiekosten	++ Besparing licentiekosten Wkpb-modules	++ Besparing licentiekosten Wkpb-modules
Governance	+/- Leveranciers-management	+/- Moet georganiseerd worden	+ In eigen hand
Doorlooptijd	+/- Afhankelijk van beschikbaarheid koppelvak + releasekalenders	+ Afhankelijk van duur bouw internetapplicatie	- Afhankelijk van beschikbaarheid koppelvak + aanbesteding / bouw CoVo

Bij een goede vergelijking van de varianten is het vanzelfsprekend ook essentieel welke functionaliteiten in de drie verschillende varianten worden aangeboden. A priori is er geen reden om aan te nemen dat bepaalde functionaliteiten niet kunnen worden aangeboden bij één van de drie varianten. De functionaliteiten van de aanlevervoorziening zijn derhalve niet onderscheidend tussen de varianten en daarom ook niet opgenomen in de bovenstaande tabel.

In de interviews met de gemeenten is gevraagd welke variant de voorkeur heeft voor de aanlevering van de gemeentelijke beperkingen aan de BRK in de toekomst.

Conclusie: Het overgrote deel (waaronder ook verschillende G32-gemeenten) gaf aan een voorkeur te hebben voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor een collectieve voorziening. Vooral de kosten en besparingen werden genoemd als onderbouwing van deze keuze.

Gegeven de voorkeur van gemeenten voor de internetapplicatie of collectieve voorziening is het de vraag of het voor softwareleveranciers interessant is om te investeren in het aanpassen van hun Wkpb-applicaties. Beter Kenbaar stelt verschillende nieuwe eisen aan het aanleveren van informatie over publiekrechtelijke beperkingen (aanleveren op basis van BAG-ID, BGT-ID & contouren, uploaden brondocumenten) aan de BRK (nieuw koppelvak). Als een groot deel van de gemeenten kiest voor de internetapplicatie of collectieve voorziening, dan blijft er een kleiner deel van de markt over en dat maakt het lastiger voor softwareleveranciers om investeringen terug te verdienen. Als toekomstige investeringen niet kunnen worden terugverdiend, is de kans groot dat softwareleveranciers niet gaan investeren in het aanpassen van hun Wkpb-applicaties. Dat is een afweging die iedere softwareleverancier moet maken. Het is daarom in ieder geval een goede zaak

dat het Kadaster de machine-to-machine oplossing voor de lokale pakketten gaat faciliteren, zodat softwareleveranciers deze keuze kunnen maken.

De verschillen in de voorkeur tussen de internetapplicatie van het Kadaster en de collectieve voorziening waren minder groot. Gemeenten gaven daarbij aan dat zolang de internetapplicatie van het Kadaster de gemeenten in staat stelt om haar taken als Wkpb-beheerder adequaat uit te voeren én deze internetapplicatie tegen redelijke kosten gebruikt kan worden er geen reden is om te kiezen voor een collectieve voorziening. Daarbij moet de governance wel op een goede manier georganiseerd worden.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er een goede governance structuur wordt opgezet voor de ontwikkeling en de doorontwikkeling van de internetapplicatie van het Kadaster, waarin Kadaster, gemeenten en overige bronhouders een vergelijkbare rol hebben. Hierbij kan gedacht worden aan een vergelijkbare opzet als bij het BAGBAO.

Pas als dit niet te organiseren valt, wordt een collectieve voorziening opportuun. Het is daarbij ook denkbaar dat de internetapplicatie van het Kadaster voor een deel van de gemeenten wel adequaat is (bv. voor de kleinere gemeenten) en voor andere gemeenten niet (bv. voor de grotere gemeenten).

Gemeenten hebben wel benadrukt dat - in aanvulling op de functionaliteiten zoals beschreven in de definitiestudie Beter Kenbaar en de Solution Architectuur Globaal van Beter Kenbaar - de volgende functionaliteiten nodig zijn om de gewenste kwaliteitsverbetering in de bijhouding van publiekrechtelijke beperkingen te kunnen realiseren en daarmee de rechtszekerheid voor en dienstverlening aan burgers en bedrijven ook echt te kunnen verbeteren, te weten (zie ook de figuur in paragraaf 3.2.1):

- Faciliteren meerdere rollen;
- Opvoeren beperkingen met behulp van een digitale kaart.

Faciliteren meerdere rollen

Door de gemeenten is aangegeven dat de aanlevervoorziening meerdere rollen moet kunnen ondersteunen. Allereerst werken vooral de grotere gemeenten met een functiescheiding en het vier ogen-principe om ervoor te zorgen dat er geen fouten worden gemaakt bij het aanleveren van de informatie aan de LV Wkpb en straks aan de BRK. Een eerste medewerker voert dan alle relevante informatie (opvoerder) en een tweede medewerker (vaak de Wkpb-beheerder) controleert en accordeert de informatie, waarna de informatie naar de LV Wkpb of BRK verstuurd kan worden. In combinatie met eHerkenning is dit goed te ondersteunen.

Gemeentelijke ervaringen met betrekking tot het fiatteren leren, dat dit leidt tot een significant betere kwaliteit van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen. Een belangrijk bijkomend voordeel van het faciliteren van meerdere rollen is dat het daarmee ook mogelijk wordt om de vakafdeling informatie over de beperkingen op te laten voeren. Dit draagt bij aan een hogere betrokkenheid van de vakafdeling met de Wkpb en een kleinere kans dat besluiten van de vakafdelingen niet terecht komen in de registratie (wat op dit moment volgens Wkpb-beheerders nog regelmatig voorkomt). Het ondersteunen van meerdere rollen kan op deze manier ook weer

bijdragen aan een verbetering van de volledigheid van de landelijke registratie en de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

Opvoeren beperkingen met behulp van een digitale kaart

Gemeenten hebben eveneens aangegeven dat het van groot belang is, dat het in de aanlevervoorziening mogelijk is om beperkingen op te voeren door percelen, BAG-ID's en BGT-ID's aan te klikken en te selecteren op een digitale kaart en dat het mogelijk is om een vrije contour te kunnen uploaden of in te kunnen tekenen bij het opvoeren van nieuwe beperkingen. Tevens vinden zij het van belang dat bestaande beperkingen kunnen worden gewijzigd door deze aan te klikken op de kaart.

Iets minder dan de helft van de gemeenten (47%) voeren beperkingen nu ook al in op basis van contouren en een aanlevervoorziening zonder deze functionaliteit is een stap terug voor deze gemeenten. Dat is een ernstig risico voor het huidige positieve momentum, dat er nu bij gemeenten is voor Beter Kenbaar.

Daarbij is het ook relevant om in ogenschouw mee te nemen dat vakafdelingen niet altijd beschikken over functionaliteiten in hun eigen applicaties om bijvoorbeeld contouren (in gml-formaat) aan te leveren. Het komt zelfs nog regelmatig voor dat beperkingenbesluiten via de interne post op papier naar de Wkpb-beheerder worden verstuurd. Als er dan geen functionaliteit is voor bijvoorbeeld het intekenen van een contour, dan is de Wkpb-beheerder of genoodzaakt om een aparte applicatie aan te schaffen voor het tekenen van contouren of om te kiezen voor een suboptimale oplossing door dan maar op bijvoorbeeld percelen te registreren waar contouren eigenlijk beter zou zijn.

De visualisatie zorgt er ook voor dat de Wkpb-beheerder beter fouten in de (concept)-besluiten kan achterhalen en dat hij zelf geen fouten maakt bij het opvoeren van de beperkingen in de registratie.

Een belangrijk bijkomend voordeel is dat deze functionaliteit het ook mogelijk maakt om beperkingen die nu in de LV Wkpb geregistreerd zijn op basis van percelen relatief eenvoudig aangepast kunnen worden naar bijvoorbeeld BAG-ID of BGT-ID in de registratie. Ook dat draagt weer bij aan een hogere kwaliteit van de registratie en aan meer rechtszekerheid voor en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Gewenste vervolgactie: Gemeenten vinden het van belang dat de aanlevervoorziening de Wkpb-beheerder in staat stelt om haar taken adequaat uit te voeren teneinde de gewenste kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren en daarmee bij te dragen aan de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. De aanlevervoorziening moet daarvoor de juiste functionaliteiten bieden, waaronder het faciliteren van meerdere rollen en het opvoeren van beperkingen met behulp van een digitale kaart.

4.2. Implementatiefase

In de definitiestudie Beter Kenbaar is een stappenplan voor gemeenten uitgewerkt voor de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie met Beter Kenbaar. Dit stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

1. Volledig en consistent maken van de gemeentelijke registratie en de LV Wkpb;
2. Alle brondocumenten van besluiten worden verzameld;
3. Beschikbaar maken van alle actuele brondocumenten;
4. Feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK;
5. Aanpassing van de productie en leveringsprocessen en voorzieningen.

Deze hebben wij vervolgens verder aangevuld aan de hand van de interviews. In de navolgende subparagrafen zijn de verschillende stappen verder uitgewerkt relevant voor de Wkpb-beheerders en de andere medewerkers bij de gemeenten. Voor de implementatiefase is het onderscheid tussen de IST-situatie en de SOLL-situatie niet relevant, daarom komt die onderdelen ook niet terug in deze paragraaf. Wel hebben wij de subparagraaf 'aandachtspunten' opgenomen, waarbij wij de aandachtspunten hebben opgenomen die relevant zijn voor een succesvolle implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten.

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat er nog veel vragen en onduidelijkheden zijn met betrekking tot de implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten. Er moeten nog veel keuzes over bijvoorbeeld de inhoud, de implementatie-ondersteuning en dergelijke worden gemaakt. Een aantal voorbeelden: wat betekent de AVG voor het beschikbaar stellen van de brondocumenten? Welke documenten vallen onder de definitie van het brondocument dat aangeleverd moet worden aan het Kadaster. Ook is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre er implementatie-ondersteuning komt en hoe dit vorm gaat krijgen. Dat heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de ramingen van de tijdsbesteding en de kosten, die gemeenten moeten maken. Waar relevant hebben wij dit inzichtelijk gemaakt en is aangegeven waar collectieve actie meerwaarde kan bieden voor het succes van de implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten. In het vervolgtraject kan dan de verdere uitwerking van de implementatie of migratie verder worden uitgewerkt.

Als gekeken wordt naar alle werkzaamheden die volgen uit de implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten dan is het aan te raden om daarvoor een projectleider voor Beter Kenbaar aan te wijzen bij de gemeenten. Deze projectleider (bv. de huidige Wkpb-beheerder) wordt dan verantwoordelijk voor de succesvolle transitie van de Wkpb naar Beter Kenbaar. Er moet al snel rekening worden gehouden met een tijdsinspanning van tussen de 5 tot 10 dagen voor deze projectleider (ook afhankelijk van de gemeentegrootte).

4.2.1. Volledig en consistent maken van de gemeentelijke registraties en de LV Wkpb

De implementatie van Beter Kenbaar begint met het volledig en consistent maken van de gemeentelijke registraties en de LV Wkpb. Hier zijn verschillende activiteiten voorzien:

- Vergelijken lijst Kadaster & eigen registratie;
- Oplossen onvolkomenheden eigen registratie + evt. aanleveren als mutatie aan LV Wkpb;
- Terugmelden overige onvolkomenheden aan Kadaster;
- Controleren actualiteit besluit + evt. terugmelden als mutatie aan LV Wkpb.

Het Kadaster verstrekt een lijst aan iedere gemeenten en het is de bedoeling dat de Wkpb-beheerders deze lijst vergelijken met de informatie in de eigen gemeentelijke registratie. Als er verschillen zijn tussen de lijst van het Kadaster en de eigen registratie dan moet hierop actie worden ondernomen om het verschil op te lossen. In de definitiestudie Beter Kenbaar wordt aanbevolen om ook te controleren of een besluit nog wel actief is en indien dat niet het geval is, het besluit in te trekken.

Impact

Er is op dit moment nog niet duidelijk hoe de lijst van het Kadaster met de informatie uit de LV Wkpb eruit komt te zien. Er moet gekeken worden naar de inhoud van de lijst: is het perceel het object of het besluit? En er moet gekeken worden naar de vorm van de lijst: zeker voor de grotere gemeenten is het relevant dat de lijst wordt aangeleverd op een manier, die een computergestuurde bestandsvergelijking mogelijk maakt (*technologie*).

De Wkpb-beheerder zal de vergelijking maken tussen de informatie uit de LV Wkpb en de eigen gemeentelijke Wkpb-registratie (*personeel*). Er is op dit moment nog geen duidelijkheid over het type verschillen dat naar voren zal komen uit deze exercitie. Een verschil tussen de LV Wkpb en de eigen registratie zou in de basis alleen kunnen ontstaan als het berichtenverkeer vanuit de gemeentelijke Wkpb-applicatie naar de LV Wkpb niet juist is verlopen of als de LV Wkpb de Wkpb-berichten niet juist heeft verwerkt. Dit maakt het ook erg lastig om op voorhand een goede inschatting te maken van de te verwachten impact. Als hieruit issues naar voren komen, dan kan het zomaar een bewerkelijke stap worden samen met het Kadaster, de softwareleveranciers en mogelijk zelfs de vakafdelingen.

Gewenste vervolgactie: Het is aan te raden om de stap 'het volledig en consistent maken van de LV Wkpb en de gemeentelijke registratie' te starten met een beperkt aantal voorlopergemeenten om samen keuzes uit te werken (bv. inhoud en vorm van de lijst), de werkwijze te beproeven, te leren van de ervaringen. Vervolgens kunnen zij de geleerde lessen delen met andere gemeenten (en andere bronhouders). Dat maakt het mogelijk om een verdere invulling te geven aan deze stap en om een goede schatting te maken van de benodigde inspanningen van de Wkpb-beheerders.

In de definitiestudie Beter Kenbaar is eveneens aangegeven dat wordt aanbevolen of een besluit nog wel actief is en indien dat niet het geval is, het besluit in te trekken. Deze controle kan niet alleen worden gedaan door de Wkpb-beheerder en hiervoor zal hij in contact moeten treden met de betreffende vakafdeling. Met het oog op het beperken van de impact ligt het voor de hand om hier vooral te focussen op typen beperkingen die een meer tijdelijk karakter hebben (bv. Opiumwet,

aanschrijvingen Woningwet) en minder op typen beperkingen die een meer permanent karakter hebben (bv. gemeentelijke monumenten).

Kosten & baten

Aangezien het niet mogelijk is om de impact te bepalen is het ook niet mogelijk om een indicatie te geven van de tijdsbesteding of de kosten die gemeenten hiervoor moeten maken. Als er meer informatie uit de pilot komt (zie gewenste vervolgactie hierboven) dan is het wel mogelijk om hier meer inzicht in te geven.

Aandachtspunten

De acties die samenhangen met de volgende stap 'verzamelen brondocumenten' kunnen ook gevolgen hebben voor de stap 'volledig en consistent maken van de gemeentelijke registraties en de LV Wkpb'. Als er nieuwe brondocumenten zonder registratie worden gevonden in de tweede stap, dan moeten deze alsnog worden geregistreerd. Dat betekent dat de planning bij stap 1 en stap 2 niet altijd volgtijdelijk hoeft te zijn, maar onderdeel is van een iteratief proces.

4.2.2. Alle brondocumenten van besluiten worden verzameld

In de tweede stap worden alle brondocumenten van besluiten verzameld. Hier zijn verschillende activiteiten voorzien:

- Onderzoeken + toevoegen ontbrekende documenten;
- Bepalen en uitvoeren actie bij besluiten zonder brondocument;
- Melding bij 100% dekking.

Voordat de brondocumenten aan het Kadaster kunnen worden aangeleverd, dienen eerst de besluiten verzameld te worden. Hierbij zijn er verschillen tussen gemeenten, zoals is opgenomen in de onderstaande tabel. De meeste gemeenten (59%) geven aan dat zij al hun brondocumenten digitaal beschikbaar hebben. Een deel van de gemeenten (13%) heeft de brondocumenten in een papieren archief en een ander deel van de gemeenten (28%) heeft een hybride situatie waarin deels beperkingenbesluiten zitten in een papieren register en deze deels aanwezig zijn in een digitaal systeem. Uit de gesprekken is een divers beeld naar voren gekomen van de manier waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan het 'bijhouden van een register'. Dit varieert van een eigen – dedicated – Wkpb-register tot het 'aanwezig zijn' in een DMS of fysiek archief.

Tabel 4.2: Inrichting archieven uit enquête (n=261)

Hoeveel procent van de WKPB-besluiten in uw gemeente zijn in digitale vorm beschikbaar?	Percentage gemeenten
100% digitaal	59%
66% digitaal, 33% papier	13%
33% digitaal, 66% papier	15%
100% papier	13%

Vanwege deze verschillen zullen de inspanningen die benodigd zijn per gemeente om de documenten beschikbaar krijgen, sterk verschillen. Uit de interviews kwamen als uiterste naar voren dat in het ene geval de brondocumenten al per direct digitaal aangeleverd kunnen worden en in het andere geval deze documenten verzameld (en gescand) moeten worden, met de kanttekening dat het hier gaat om een serieuze inspanning.

Naast het bovengenoemde verschil in omvang qua werkzaamheden is er tijdens de interviews nog een vraag gerezen die samenhangt met het verzamelen van de brondocumenten: Welke stukken vallen onder de noemer van een brondocument? Welke eisen worden gesteld aan het brondocument?²⁵ Deze vraag ziet met name op de 'omvang' van het brondocument. Naar de letter van de wet maken bijlagen integraal onderdeel uit van het besluit (tenzij expliciet anders in het besluit is opgenomen). Voor sommige beperkingenbesluiten is het gebruikelijk dat (omvangrijke) onderzoeksrapporten opgenomen worden in een bijlage of dat een aanvraag onderdeel uitmaakt van het besluit. Dienen deze bijlagen en documenten ook toegevoegd te worden? En behoren de eventuele (Wkpb)voorbladen ook tot het brondocument?

In mindere mate geldt dit ook voor wijzigingsbesluiten, besluiten hangende bezwaar- of beroep die eventuele gebreken herstellen. Vanuit het oogpunt van volledigheid lijkt het wenselijk dat deze documenten ook worden toegevoegd.²⁶ Hier tegenover staat dan wel dat het verzamelen meer tijd in beslag zal gaan nemen. Ook de naamgeving van de brondocumenten is belangrijk. Door hierover conventies af te spreken, kan men in een later stadium de documenten - beter - routeren. Denk na over de omvang van een brondocument c.q. set aan brondocumenten m.b.t. tot één beperking.

Gewenste vervolgactie: Er zijn veel vragen bij gemeenten over wat bedoeld wordt met de term 'brondocumenten'. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de inhoud van het begrip 'brondocument'. Wat valt hier wel onder en wat niet? Ook hierbij is het van belang om aandacht te hebben voor de impact van keuzes.

Het is van belang dat de informatie uit deze werkgroep beschikbaar is voordat de gemeenten daadwerkelijk hun brondocumenten gaan verzamelen. En het is van belang om dit op een gedegen detailniveau aan gemeenten te communiceren om te bewerkstelligen dat er een homogene set aan brondocumenten ontstaat en er geen al te grote verschillen tussen de gemeenten ontstaan in de BRK.

²⁵ Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met ingeschreven beperkingenbesluiten of rechtelijke uitspraken die zijn opgenomen in het register, maar niet voldoen aan de administratieve verplichtingen uit het Uitvoeringsbesluit Wkpb (o.a. inschrijfnummer op het brondocument, eventuele kadastrale aanduiding (indien dit niet in het beperkingenbesluit of in de rechtelijke uitspraak is opgenomen) en ondertekening met een elektronische handtekening).

²⁶ De Wkpb schrijft voor dat rechterlijke uitspraken betreffende beperkingenbesluiten aan het register toegevoegd dienen te worden.

Als de gemeente alle brondocumenten heeft gevonden, dan kan dat gemeld worden aan het Kadaster (zie melding bij 100% dekking).

Impact

Het verzamelen van de brondocumenten heeft op verschillende manieren impact op de gemeentelijke organisatie en dan vooral voor gemeenten met een papieren register. Rekening houdend met de gemeentegrootte komt uit de enquête naar voren dat er tussen de 11.000 en 12.000 beperkingen in papieren vorm beschikbaar zijn.²⁷ Uit gesprekken met de gemeenten kwam een divers beeld naar voren hoe eenvoudig die documenten gevonden kunnen worden. Sommige gemeenten schatten in de brondocumenten relatief snel in PDF beschikbaar te hebben. Anderen verwachten dat dit nog wel wat gecompliceerder ligt, deels vanwege het feit dat de documenten moeten worden gescand en deels omdat er mogelijk meerdere documenten per beperking zijn of één document ziet op meerdere beperkingen. Het resultaat dat uit de inhoudelijke werkgroep over de brondocumenten komt heeft naar verwachting impact op de uit te voeren werkzaamheden.

Een aantal gemeenten geeft aan deze activiteit in de lijn te willen oppakken, andere gemeenten denken aan een projectmatige aanpak (*organisatie*). Voor het verzamelen van de brondocumenten is een plan van aanpak noodzakelijk, waarin eerst over de randvoorwaarden nagedacht moet worden (welk detailniveau en welk volledighedsniveau). Het is aan te raden voor dit plan van aanpak gemeenten op dit punt overkoepelende handvatten mee te geven (*administratieve organisatie*).

Het is van belang dat het personeel vooraf goed weet wat van ze wordt verwacht. De opdracht: 'verzamel de brondocumenten' of 'zorg dat deze digitaal beschikbaar zijn' is gelet op het in eerdere alinea's van deze paragraaf genoemde detail-, of volledigheid niveaus naar verwachting ontoereikend, zonder verdere instructies. Enige affiniteit met archieven en/of de vakmaterie (in verband met check op volledigheid) is een pré (*personeel*).

Tijdens een aantal gesprekken is de vraag gerezen wat te doen als het brondocument niet gevonden kan worden. De optie werd besproken om een nieuw besluit te nemen. Dit wordt ook gesteld in de definitiestudie van Beter Kenbaar (bladzijde 41). Uit het oogpunt van pragmatisme lijkt dit handig, maar het is de vraag of dit vanuit een juridische context wenselijk en/of mogelijk is (*juridisch*). Specifieke wetten bepalen vaak op welke grondslag een besluit genomen en ingetrokken kan worden en het belang van kenbaarheid als bedoeld in de Wkpb lijkt niet in dit regime te passen.²⁸ Het intrekken en opnieuw nemen van besluiten kan tot ongewenste situaties leiden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het wettelijke regime is gewijzigd ten opzichte van het tijdstip waarop het oorspronkelijke besluit is genomen. In dat geval zou het kunnen zijn dat het besluit niet opnieuw genomen kan / mag worden. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden van bezwaar en beroep, etc.

²⁷ Dat is iets meer dan 20% van alle besluiten.

²⁸ Zie het al eerder gemaakte onderscheid in de private rechtssfeer (aansprakelijkheid) van de kenbaarheid en de publiekrechtelijke rechtssfeer van de beperkingenbesluiten (bestuursrecht).

Gewenste vervolgactie: Voer een juridisch onderzoek uit naar wat gemeenten en andere bronhouders kunnen en/of moeten doen als bepaalde brondocumenten niet meer gevonden kunnen worden. Stel hierover een advies op en communiceer dit aan alle betrokkenen. Voeg dit – indien relevant – dan ook toe aan de documentatie die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de implementatie van Beter Kenbaar.

Kosten & baten

Voor het bepalen van de kosten en de baten bij de stap ‘alle brondocumenten van besluiten worden verzameld’ is gekeken naar de verschillende activiteiten die daaronder vallen. Daarbij is het op dit moment hangende het juridische onderzoek (zie ook de hierboven beschreven gewenste vervolgactie) nog niet mogelijk om al een inschatting te maken van de activiteiten die samenhangen met het bepalen en uitvoeren van acties bij besluiten zonder brondocumenten. Bovendien is op dit moment ook niet duidelijk hoe vaak het in de praktijk zal voorkomen dat brondocumenten niet gevonden kunnen worden. Dat zullen de eerste ervaringen met gemeenten moeten gaan leren.

Het doen van de melding aan het Kadaster bij 100% dekking zal naar verwachting zeer beperkt tijd kosten; deze kosten zijn verwaarloosbaar.

Het verzamelen van de brondocumenten uit de papieren registers is een impactvolle stap voor gemeenten. In totaal moeten er tussen de 11.000 en 12.000 brondocumenten in de papieren registers worden gevonden, uit het register worden gehaald, worden gescand en weer worden opgeborgen. De hoogte van de kosten is sterk afhankelijk van de wijze waarop het register is opgebouwd. Als alle brondocumenten zijn opgeslagen in een apart dedicated register dan zijn de brondocumenten vrij snel terug te vinden, als de brondocumenten zijn opgeslagen in het reguliere papieren register dan zal het meer tijd kosten om de juiste brondocumenten te vinden. Als we ervan uitgaan dat een archiefmedewerker (schaal 5) ongeveer tussen de 10 en 15 minuten nodig heeft om de brondocumenten te vinden, te scannen en weer te archiveren dan komen de kosten per document uit op een bedrag van tussen de € 5 en € 10 per document.²⁹ Als gekeken wordt naar legesverordeningen van gemeenten³⁰ dan worden vergelijkbare bedragen gerekend voor het verstrekken van afschriften van documenten. Voor 11 tot 12 duizend documenten zouden de kosten dan uitkomen op een eenmalig bedrag van afgerond ongeveer € 100 duizend.³¹

Aandachtspunten

Met betrekking tot de brondocumenten zijn de volgende aandachtspunten nog wel relevant. Beperkingenbesluiten die in mandaat door een omgevingsdienst / gemeenschappelijke regeling, namens het college of ander bestuursorgaan van de gemeente zijn genomen, dienen in het

²⁹ Wij hebben hier de kosten voor het verzamelen van de brondocumenten samengenomen met de kosten voor het scannen van de brondocumenten (omdat dit in de praktijk door dezelfde persoon zal worden gedaan).

³⁰ Gemeenten moeten voor dit type activiteiten de kostprijs doorberekenen en de leges geven daarmee wel een aardige indicatie van de te maken kosten.

³¹ Ervan uitgaande dat de gemeente beschikt over scanvoorzieningen.

gemeentelijk register te zitten. Het is de vraag of dit in de praktijk altijd gebeurd is. Uit de interviews wordt de indruk gewekt dat dit niet altijd het geval is.

4.2.3. Beschikbaar maken van alle actuele brondocumenten

Nadat alle relevante brondocumenten verzameld zijn (zie paragraaf 4.2.2) dienen deze documenten beschikbaar gemaakt te worden voor het Kadaster. Hier zijn verschillende activiteiten voorzien, waarbij de eerste twee stappen aanvullend zijn ten opzichte van de activiteiten die waren opgenomen in de definitiestudie Beter Kenbaar:

- Scannen brondocumenten (indien geen digitaal register);
- Weglakken privacygevoelige informatie (AVG);
- Testen overdracht documenten;
- Overdracht documenten aan de BRK (in depot).

Ten eerste dienen documenten die fysiek aanwezig zijn, gescand te worden, zodat ze digitaal in PDF-formaat beschikbaar zijn. Het is van belang dat gemeenten vooraf goed geïnformeerd zijn over het type PDF-formaat (PDF A kent al meerdere varianten). Daarbij dient ook oog te worden gehouden voor de naamgeving van het digitale brondocument. Vervolgens moet een keuze gemaakt te worden of en hoe - uit het oogpunt van de bescherming en privacy van persoonsgegevens - de brondocumenten geanonimiseerd dienen te worden (vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming of AVG).

Ook hangen hier een aantal praktische zaken mee samen: dienen alle brondocumenten een 'verzamel-PDF' te zijn van alle om een zaak betrekking hebbende besluiten en rechterlijke uitspraken? Of dienen deze los aangeleverd te worden? Door losse aanlevering bestaat het risico dat er in plaats van een link naar een brondocument een heel dossier ontstaat in de BRK.³² Dit punt moet ook meegenomen worden bij de inhoudelijke werkgroep over de brondocumenten (zie de eerdere gewenste vervolgactie).

Nadat deze acties en handelingen zijn afgerond komt men toe aan het vraagstuk van de daadwerkelijk migratie: hoe komen de bestanden van de gemeenten bij het Kadaster? Om verrassingen te voorkomen is het in de definitiestudie Beter Kenbaar voorzien om met een gemeente te testen of de overdracht van de documenten te zijner tijd zonder problemen kan plaatsvinden. In het stappenplan (bladzijde 41 van de definitiestudie) wordt een onderscheid gemaakt in twee groepen en wordt voor deze groepen een separaat traject voorgesteld (al dan niet in depot onderbrengen van documenten bij het Kadaster, vooruitlopend op de daadwerkelijke transitie).

Impact

De belangrijkste vraag van gemeenten is: Moeten informatie op de brondocumenten weggelakt worden alvorens deze worden aangeleverd aan het Kadaster? Uit de interviews volgt dat de meeste

³² Met name handhavingstrajecten kennen (soms) een dynamisch traject met meerdere besluiten, gedeeltelijke intrekkingen, rechterlijke uitspraken etc.

geïnterviewden het vermoeden hebben dat dit wel zou moeten op basis van de AVG. Concreter dan een vermoeden wordt het echter niet in de interviews (*security, juridisch*).

Wanneer men naar artikel 12 van de Wkpb kijkt dan volgt hieruit dat betrokkenen burgemeester en wethouders kunnen verzoeken tot afscherming van persoonsgegevens in register en registratie. Dit zou impliceren dat zonder een dergelijk verzoek burgemeester en wethouders hiertoe niet (standaard) verplicht zijn. Ten aanzien van dit vertrekpunt kunnen diverse argumenten genoemd worden die mogelijk aanleiding zijn om de brondocumenten (toch) geanonimiseerd aan te leveren:³³

- Los van de verplichting om op verzoek hierover te beslissen dienen burgemeester en wethouder (mogelijk) uit het oogpunt van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens ook ambtshalve een afweging te maken of het opnemen van een persoonsgegeven in het register proportioneel is.
- De Wkpb dateert van voor het tijdstip van inwerkingtreding van de AVG. De AVG is op punten strenger in de bescherming van persoonsgegevens dan de Wet bescherming persoonsgegevens en de daaraan ten grondslag liggende Europese Richtlijn (95/46/EG).
- Bij opname van de beperkingenbesluiten in het gemeentelijk register hadden betrokkenen niet kunnen weten dat deze - op basis van het voorstel Beter Kenbaar - straks via een link door een ieder op een laagdrempelige wijze in te zien is. De impact voor betrokkenen is groter dan in de huidige situatie.
- Voor de kenbaarheid van een publiekrechtelijke beperking is het, vanwege het zaakgebonden karakter, niet noodzakelijk dat de persoonsgegevens van betrokkenen bij een ieder bekend worden. Dit geldt in het bijzonder voor sanctionele besluiten.

Gewenste vervolgactie: Er zijn veel vragen bij gemeenten over de implicaties van de AVG voor Beter Kenbaar. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de privacyaspecten, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een privacy impactanalyse (PIA). Ook hierbij is het van belang om aandacht te hebben voor de impact van keuzes.

Ook voor deze stap geldt dat sommige gemeenten aangeven dat anonimiseren vooral bulkwerk is dat uitbesteed kan worden. Andere gemeenten geven aan dat er ook een inhoudelijke blik noodzakelijk is op de stukken. Het verschil in benadering hangt samen met de inschatting van de complexiteit van het anonimiseren, indien dit dient te gebeuren (*personeel*). Sommige geïnterviewden schatten in de brondocumenten relatief snel in PDF-formaat beschikbaar te hebben. Anderen verwachten dat dit nog wel wat gecompliceerder ligt, deels vanwege het feit dat de documenten gescand dienen te worden en deels omdat er mogelijk meerdere documenten per beperking zijn of één document ziet op meerdere beperkingen.

Hier ligt mogelijk een ondersteuningsopgave om gemeenten te ontzorgen in de wijze waarop de documenten aangeleverd moeten worden. Hierover moet goed gecommuniceerd worden. Bijvoorbeeld als er meerdere relevante brondocumenten zijn ten aanzien van een beperking

³³ Onherkenbaar maken of weglaten als bedoeld in artikel 12 van het Uitvoeringsbesluit Wkpb.

(bijvoorbeeld besluit plus rechterlijke uitspraak). Dient dit in één PDF opgenomen te worden of kunnen er ten aanzien van één (type) beperking straks meerdere brondocumenten zijn? Dienen bijlagen bij een beperkingenbesluit ook opgenomen te worden? Ook hier ligt een – tijds - collectieve actie (*communicatie*). Een en ander dient zijn weerslag te krijgen in het lokale plan van aanpak, wat specifiek op maat is gemaakt voor de betreffende gemeente (*administratieve organisatie*).

Gewenste vervolgactie: Gemeenten hebben in de interviews aangegeven dat handvatten en een handreiking hoe om te gaan met het privacyvraagstuk grote meerwaarde kan hebben. Daarmee wordt voorkomen dat alle gemeenten zelf het wiel moeten uitvinden. Het is daarom interessant om met een aantal voorlopergemeenten, andere bevoegde gezagsorganen en het Kadaster een pilot uit te gaan voeren met betrekking tot de praktische uitwerking van de aanbevelingen uit de inhoudelijke werkgroep voor privacy.

Als bekend is wat er gedaan moet worden met betrekking tot het weglakken van privacygevoelige informatie, dan moet er ook nog voor gezorgd worden dat de digitale brondocumenten op de juiste manier terecht komen bij de medewerker die de privacygevoelige informatie weg moet lakken. Als het gaat om een beperkt aantal brondocumenten, dan kan de medewerker de juiste brondocumenten nog wel zelf vinden. Als het gaat om honderden of duizenden brondocumenten dan is het wel gewenst dat er een slimme oplossing komt vanuit de bestaande DMS om meteen alle relevante documenten te kunnen selecteren en aan te passen (*technologie/informatievoorziening*). Daarbij is het natuurlijk niet de bedoeling om de gelakte brondocumenten zelf op te slaan in de DMS (want dubbele dataopslag), maar waar kan de gemeente dan tijdelijk opslaan voordat alle gelakte brondocumenten worden aangeleverd aan de BRK?

Bij de mogelijkheid van het plaatsen van de brondocumenten van de gemeenten bij het Kadaster (in depot) moet wel de afweging worden gemaakt door gemeenten dat de kosten voor mutaties en beheer van de brondocumenten mogelijk meer beheer(aandacht) vragen dan de situatie dat gemeenten intern het register gereed maken voor verhuizing (het isoleren van het register uit het DMS, danwel via DSP-methodiek of anderzijds de toegankelijkheid van het register verbeteren) en hiermee 'intern' voorsorteren op de transitie.

Kosten & baten

In de vorige paragraaf is reeds in beeld gebracht welke kosten gemaakt moeten worden voor het verzamelen en het scannen van de brondocumenten. In deze paragraaf is daarom vooral ingegaan op het moeten weglakken van de privacygevoelige informatie. De potentiële kosten van het moeten weglakken van informatie kunnen groot zijn voor gemeenten omdat het om 54.000 actuele documenten gaat die naar verwachting door medewerkers van de gemeenten geanalyseerd moeten worden op mogelijke privacygevoelige informatie. Een simpele rekensom uitgaande van 20 minuten per brondocument leert al dat de kosten heel snel richting een € 0,5 miljoen gaan.

Het is op dit moment echter nog niet goed mogelijk om de hoogte van de kosten voor het weglakken van privacygevoelige informatie te bepalen. Allereerst is het relevant welke informatie weggelakt moet worden. En wie moet de informatie dan weglakken? Ligt dit bij de vakafdelingen, de Wkpb-beheerder of is het mogelijk om deze werkzaamheden door een in te huren uitzendkracht uit te laten voeren? Vervolgens is het voor de kosten en baten zeer relevant op welke wijze gelakt kan

worden. Kan dit met behulp van software gedaan worden? En beschikken alle gemeenten over die software? Als er meer informatie bekend is van de privacy impactanalyse en van de impact van die keuzes op de gemeenten is het mogelijk om meer informatie te geven over de te maken kosten voor het weglakken van de informatie.

Over de mogelijk te maken kosten voor het aanpassen van de DMS is meer opgenomen in de volgende paragraaf.

4.2.4. Feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK

Nadat alle voorbereidingen zijn getroffen kan de feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK worden uitgevoerd. Dit wordt mogelijk vanaf 2020. Hier zijn verschillende activiteiten voorzien:

- Maken afspraken met het Kadaster;
- Aanleveren aan de BRK;
- Overdracht informatie uit de LV Wkpb;
- Overdracht informatie uit de gemeentelijke registratie naar de BRK (informatie contouren e.d.);
- Overdracht documenten aan de BRK.

Voor de start van de feitelijke transitie moet de gemeente afspraken maken met het Kadaster. Voor het opvoeren van nieuwe beperkingen is een tarief voorzien tussen de € 10 en € 15 per nieuwe beperkingen. Voor het initieel vullen van de BRK met de 54.000 actuele gemeentelijke beperkingen is afgesproken met het ministerie van BZK en het Kadaster dat er geen inschrijfkosten worden gerekend (het tarief is gelijk aan € 0).

Een volgende stap is het overzetten van de informatie uit de LV Wkpb naar de BRK. Er wordt gekeken of het mogelijk is om dit 'onder water' te doen of om de transitie 'ambtelijk' uit te voeren zoals is opgenomen in de definitiestudie Beter Kenbaar.

Daarnaast werkt op dit moment 47% van de gemeenten (bron: enquête) met een Wkpb-applicatie die het invoeren op basis van contouren ondersteunt. Er zit op dit moment dus meer relevante informatie in de gemeentelijke Wkpb-applicaties dan er op dit moment in de LV Wkpb zit. Met deze informatie kan de initiële vulling van de BRK verder worden verrijkt ten opzichte van de informatie uit de huidige LV Wkpb. Om aan de toekomstige wet te voldoen is het – zoals het er nu naar uit ziet – voldoende om alleen de informatie uit de LV Wkpb over te zetten, maar als er een echte kwaliteitsimpuls gegeven wil worden aan de registratie van de publiekrechtelijke beperkingen dan ligt het wel voor de hand dat ook alle informatie uit de gemeentelijke Wkpb-applicaties wordt overgezet (het gaat dan in het bijzonder om de informatie over de contouren).

En tot slot moeten de brondocumenten worden aangeleverd aan de BRK. Als alle brondocumenten zijn aangeleverd aan de BRK én er is gevalideerd dat de brondocumenten van alle besluiten zelf

beschikbaar zijn op de vakafdelingen, dan kan het gemeentelijke Wkpb-register worden ontmanteld.³⁴

Impact

Van de eerste drie activiteiten uit stap 3 is de impact voor gemeenten beperkt, in het bijzonder als het mogelijk is dat het Kadaster de informatie uit de LV Wkpb over kan zetten naar de BRK.

Een veel gestelde vraag van gemeenten met betrekking tot het overzetten van de informatie uit de BRK was of de historie (van de periode 2007 tot en met 2021) ook aan de BRK kunnen dan wel moeten worden aangeleverd. Hier verschilden de beelden bij de gemeenten. In het 'projectteam wet- en regelgeving Wkpb / Beter Kenbaar' met deelnemers van het ministerie van BZK, het Kadaster en gemeenten is de conclusie getrokken dat het niet nodig is om de historie over de periode 2007 tot en met 2021 te bewaren in de BRK. De ratio daarachter is dat – als er een rechtszaak komt - alle relevante informatie (over de vervallen besluiten) sowieso terug te vinden is op de vakafdeling in hun eigen DMS.

De impact van het overzetten van de informatie uit de bestaande gemeentelijke Wkpb-applicaties kan naar verwachting wel groter zijn. Het is maar zeer de vraag of de data in de gemeentelijke Wkpb-applicaties op een goede manier te ontsluiten is of dat deze data zit 'opgesloten' in de gemeentelijke Wkpb-applicaties. Als dat laatste het geval is, dan is de kans aanwezig dat softwareleveranciers hiervoor maatwerk moeten leveren om deze informatie te ontsluiten (*technologie*). En maatwerk kost in het algemeen geld. Het is op dit moment nog niet bekend of en in hoeverre de informatie uit de gemeentelijke Wkpb-applicaties te ontsluiten is richting de BRK. En ook niet hoe hoog deze rekening uit zal vallen. Dat zal verder moeten worden uitgezocht.

Gewenste vervolgactie: Er moet door een pilotgroep van gemeenten nader worden onderzocht wat de mogelijkheden en gevolgen (inclusief de te verwachten kosten) zijn van het overzetten van de (contour-)informatie uit de gemeentelijke Wkpb-applicaties naar de BRK.

Overigens kunnen gemeenten er ook voor kiezen om de informatie uit de gemeentelijke Wkpb-applicaties in de uit te faseren Wkpb-applicaties te laten zitten en deze informatie niet aan te leveren aan de BRK. Dan is die informatie kwijt bij de overgang naar Beter Kenbaar. In dat geval hoeven de softwareleveranciers hier geen activiteiten voor te verrichten en is de impact voor gemeenten beperkt. Het niet overzetten van de informatie versterkt de gemeentelijke business, maar het is maar zeer de vraag of dat ook leidt tot een verbetering van de maatschappelijke business case.

De impact van het overzetten van de brondocumenten verschilt sterk per gemeente. Bij kleinere gemeenten met een relatief beperkt aantal brondocumenten is het voldoende als de brondocumenten handmatig naar de BRK geüpload kunnen worden via bijvoorbeeld de

³⁴ Het (gelakte) brondocument is te vinden via de BRK en het (ongelakte) brondocument van het betreffende besluit is te vinden bij de vakafdeling. In dat geval is er geen noodzaak meer voor de Wkpb-beheerder om deze brondocumenten zelf in een apart register bij te houden (dataminimalisatie).

internetapplicatie van het Kadaster. Deze oplossing volstaat echter niet meer als het om honderden of duizenden documenten gaat. Dan wordt het interessant om te kijken naar oplossingen waarbij software (vanuit de DMS) de medewerkers ondersteunt (*technologie/informatievoorziening*). Dat kan bijdragen aan de kwaliteit (minder fouten) en aan de efficiency van de werkzaamheden.

Gewenste vervolgactie: Er moet door een pilotgroep van gemeenten nader worden onderzocht wat de mogelijkheden en gevolgen (inclusief de te verwachten kosten) zijn van het overzetten van de brondocumenten vanuit de bestaande DMS'en naar de BRK.

Kosten & baten

Uit de analyse van de impact van de feitelijke transitie naar de (ver)nieuw(d)e BRK blijkt dat er nog verschillende belangrijke vragen open staan, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijke aanpassingen die softwareleveranciers mogelijk moeten doorvoeren als onderdeel van de transitie naar de BRK. Daarom is het op dit moment ook nog niet mogelijk om de kosten en baten van deze stap te becijferen. Met meer informatie uit de pilotgroepen (zie de gewenste vervolgacties) wordt dit wel mogelijk.

4.2.5. Aanpassing van de productie- en leveringsprocessen en voorzieningen

Zoals eerder al aangegeven in vorige paragrafen dienen de productie- en leveringsprocessen en voorzieningen aangepast te worden aan Beter Kenbaar. Op hoofdlijnen hangen deze aanpassingen samen met de betreffende aanlevermethode (zie 4.1.3).

Impact

Sommige geïnterviewden geven aan duidelijkheid te willen over welke objectgrondslag voor welke situatie het meeste geschikt is. Hierbij werd in een enkel geval ook aangegeven dat als evident is welke objectgrondslag in een betreffende situatie of voor een bepaald beperkingenbesluit het meest doeltreffend is, gemeenten ook deze objectgrondslag (behoudens eventuele bijzondere omstandigheden) dienen te volgen. Het is belangrijk gemeenten op dit punt goed te informeren (*communicatie*).

Het aanleveren op basis van contouren heeft voordelen ten opzichte van het aanleveren op basis van kadastrale percelen. Indien het voor het betreffende beperkingenbesluit is toegestaan³⁵ en de aanlevervoorziening dit ondersteunt (*techniek*) ligt het voor de hand dat gemeenten gaan aanleveren op basis van contour. Dit vergt een verandering in de processen (*organisatie*). Strategische keuzes omtrent de wijze van aanleveren (al dan niet collectief geïnitieerd) dienen vertaald te worden in werkinstructies en handleidingen (*administratieve organisatie*).

Het aanleveren op andere basis dan op 'kadastraal object' zal naar verwachting een besparing opleveren, aangezien splitsingen van percelen dan door het Kadaster met een applicatie kunnen

³⁵ Mogelijk zullen enkele beperkingenbesluiten (vanwege specifieke vakinhoudelijke wetgeving) verplicht gekoppeld zijn aan het kadastrale perceel.

worden afgevangen. Het omhangen en verwerken van kadastrale splitsingen aan de juiste kadastrale percelen hoeft dan niet meer door de Wkpb-beheerder te worden gedaan.³⁶

Noemenswaardig is dat bij diverse geïnterviewden en betrokkenen rondom Beter Kenbaar de verwachting bestaat dat door het werken met vrije contouren of met een BAG-ID of BGT-ID de (huidige en toekomstige) beperkingenbesluiten dienen te worden aangepast. Niet duidelijk is geworden waar deze veronderstelling op gebaseerd is. Naar verwachting zal er in het primaire proces van besluitvorming over het beperkingenbesluit (op dit punt) niets veranderen. De kenbaarheid van beperkingenbesluiten ziet op een andere rechtssfeer (namelijk die van privaatrechtelijke aansprakelijkheid) dan de beperkingenbesluiten, zijnde een publiekrechtelijke rechtshandeling, binnen de sfeer van het bestuursrecht (*juridisch*). Mogelijk hebben de nieuwe objectgrondslagen wel gevolgen voor de op te nemen objectgrondslagen in het beperkingenbesluit.

Gewenste vervolgactie: Er is bij gemeente behoefte aan meer duidelijkheid over de te gebruiken objectgrondslagen voor de registratie van beperkingen in de BRK. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de te gebruiken objectgrondslagen. Daarbij moet ook worden gekeken naar de impact van de nieuwe objectgrondslagen op de toekomstig te nemen beperkingenbesluiten.

Wat dienen gemeenten in hun aanleverprocessen te veranderen? Indien de aanlevervoorziening de mogelijk biedt om met meerdere rollen te gaan werken, dan kan dat aanleiding zijn voor gemeenten om de rolverdeling van de bestaande processen te wijzigen. Het gaat dan in het bijzonder om de rolverdeling tussen de vakafdelingen en de Wkpb-beheerders (*organisatie*). Meerdere rollen bieden de mogelijkheid om bijvoorbeeld de vakafdeling de beperkingen op te laten voeren en de Wkpb-beheerder de beperkingen te fiatteren. In hoeverre dit interessant is, is maatwerk door de gemeente. Het is niet verstandig om zonder meer alle werkzaamheden bij de vakafdeling neer te leggen, ook omdat verschillende vakafdelingen infrequent beperkingen opleggen.

Wanneer gemeenten inloggen bij de internetapplicatie van het Kadaster of de collectieve voorziening dan zal gebruik dienen te worden gemaakt van eHerkenning. Het is aan te bevelen voor het gebruik van eHerkenning op voorhand na te denken waar gemeenten (in het kader van de Wkpb) tegenaan kunnen lopen (*security*). Iedere betrokken medewerker moet beschikken over een eigen eHerkenningsmiddel. Ervaringen met eerdere trajecten³⁷ leren dat het aanvragen van eHerkenningsmiddelen als een lastig traject wordt ervaren; het is de verwachting dat dat niet anders zal zijn voor Beter Kenbaar. Zo hebben alle gemeenten al eHerkenning aangevraagd voor andere processen (vooral in het sociaal domein), maar het is niet altijd duidelijk wie er eerder bij betrokken waren en wie de machtigingsbeheerder voor de gemeenten is geworden. Dit is vooral bij grotere gemeenten vaak een zoektocht. En het is van belang dat de machtigingsbeheerder voor de

³⁶ In paragraaf 4.3.4 Aanleveren ook via contouren, BAG-ID en BGT-ID is dit voordeel becijferd voor de beheerfase.

³⁷ VNG Realisatie (2018), *Impactanalyse Landelijke Online Diensten. Conceptversie*

medewerkers die met eHerkenning gaan werken een machtiging aanmaakt.³⁸ Voor de aanschaf, het gebruik en het beheer van eHerkenningmiddelen is een handleiding met tips voor gemeenten en het is aan te raden om die handleiding te bekijken.³⁹

De veranderingen door Beter Kenbaar dienen bekend te worden bij de vakafdelingen en in het geo-domein. Vooral nog lijkt het erop dat het zwaartepunt bij het geo-domein ligt (*personeel*).

Kosten & baten

De kosten voor de activiteiten met betrekking tot de aanpassing van de productie- en leveringsprocessen en voorzieningen vallen onder de reguliere kosten voor de projectleider van Beter Kenbaar bij de gemeenten.

4.3. Beheerfase

In deze paragraaf is een uitwerking van de situatie vanaf 2021 ervan uitgaande dat alle gemeenten werken met Beter Kenbaar. Per type wijziging is steeds een meer gedetailleerde uitwerking gemaakt van de **IST-situatie** (huidige situatie) en de **SOLL-situatie** (toekomstige situatie⁴⁰) en is daarmee een verdere uitwerking van hetgeen in hoofdstuk 2 op hoofdlijnen is beschreven. Vervolgens is de **impact** aan de hand van relevante SCOPAFIJTH elementen⁴¹ uitgewerkt en tot slot is - in het verlengde van de impact - becijferd wat de gevolgen zijn in termen van **kosten en baten**.

4.3.1. Alle informatie beschikbaar via BRK

Alle relevante informatie over de beperkingen (meta-informatie over de beperkingen en de bijbehorende brondocumenten) komt straks beschikbaar via het Kadaster (BRK en Kadaster Online). Burgers, bedrijven en overige partijen kunnen straks alle informatie bij één loket vinden.

³⁸ Het is in beginsel ook mogelijk om een nieuwe machtigingsbeheerder aan te wijzen, maar dat wordt ten eerste afgeraden omdat er dan een ondoorzichtige machtigingsstructuur ontstaat binnen de gemeente.

³⁹ Ministerie van Economische Zaken, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten & VNG (z.d.), *Handleiding eHerkenningmiddelen. Tips voor gemeenten over aanschaf, gebruik en beheer van eHerkenningmiddelen*, zie: https://www.vngrealisatie.nl/sites/king/files/0003_KING_eHerkenning_def.pdf.

⁴⁰ In hoofdstuk 3 zijn twee uitwerkingen gemaakt van de toekomstige situatie ('Toekomstige situatie: Beter Kenbaar' in paragraaf 3.2 en 'Beter Kenbaar en Common Ground' in paragraaf 3.3). In dit hoofdstuk zijn alleen de impact en de kosten en baten van de SOLL situatie met Beter Kenbaar (paragraaf 3.2) verder uitgewerkt.

⁴¹ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder verstaan wij: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In het navolgende hebben wij deze elementen alleen beschreven als deze relevant waren.

IST & SOLL

In paragraaf 3.2.4 is een uitwerking gemaakt welke gemeentelijke processen hierdoor veranderen. Op dit moment (*IST-situatie*) hebben gemeenten meerdere processen naar aanleiding van vragen van burgers, bedrijven en andere organisaties over gemeentelijke beperkingen. In de huidige situatie krijgen gemeenten de volgende specifieke vragen van belanghebbenden over publiekrechtelijke beperkingen (veelal via de mail):

- Is een perceel vrij van beperkingen?
- Kan een kopie van het brondocument van het beperkingenbesluit worden verstrekt?

Afhankelijk van de manier waarop deze processen voor het beantwoorden van deze vragen zijn georganiseerd, bekijken de Wkpb-beheerders de registratie en/of het register en beantwoorden zij deze vragen of wordt de vraag doorgezet naar de vakafdeling. Vooral voor burgers is het in de praktijk best lastig om snel op de juiste plaats binnen de gemeente terecht te komen.

In de nieuwe situatie (*SOLL-situatie*) met Beter Kenbaar is er één plek (Kadaster Online) waar belangstellenden (burgers, bedrijven en anderen) zowel informatie kunnen vinden of er beperkingen op een kadastraal object zijn en indien ja, wat het achterliggende brondocument is dat bij de betreffende beperking hoort. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop de niet-gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen zijn ontsloten. Er is in de nieuwe situatie niet meer de noodzaak om contact op te nemen met de gemeenten om meer informatie te krijgen over het bestaan van gemeentelijke beperkingen en het opvragen van het brondocument. In het geval een burger of bedrijf contact met de gemeente opneemt met één van de twee hierboven genoemde vragen, dan kan worden volstaan met een doorverwijzing naar Kadaster Online.

Advies voor gemeenten: Borg in de organisatie dat burgers, bedrijven en overige belanghebbenden vanaf het moment van de transitie goed worden doorverwezen naar het Kadaster Online en voorkom dat de Wkpb-beheerder of andere medewerkers zelf op zoek gaat naar de antwoorden op de bovengenoemde vragen.

De toegenomen transparantie kan er overigens wel toe leiden, dat er meer vragen komen over de inhoud van het brondocument (wat betekent de informatie in het brondocument, wat betekent dit voor de eigenaar, etc.) van belanghebbenden voor de vakafdelingen van gemeenten.

De beschikbaarheid van alle informatie via de BRK heeft ook gevolgen voor het hergebruik van de informatie van publiekrechtelijke beperkingen door de gemeenten zelf. Nagenoeg alle gemeenten maken gebruik van geo-viewers om informatie op de kaart te kunnen tonen. Via BRK-leveringen komt informatie uit de BRK beschikbaar en deze wordt in de geo-viewer op de kaart gepresenteerd.

Op dit moment (*IST-situatie*) staan alleen de niet-gemeentelijke beperkingen opgenomen in de BRK en dat betekent dat alleen deze beperkingen worden meegeleverd naar de geo-viewers.

Gemeentelijke beperkingen worden alleen getoond als de geo-viewer een koppeling heeft met de gemeentelijke Wkpb-registratie. Slechts een deel van de softwareleveranciers biedt deze functionaliteit en slechts een deel van de gemeenten ziet dus ook hun eigen beperkingen op de kaart in de geo-viewer, de andere gemeenten zien hun eigen beperkingen niet op de kaart in de geo-viewer. Als alle beperkingen zijn opgenomen in de BRK (*SOLL-situatie*) dan kunnen ook de

gemeentelijke beperkingen worden meegeleverd met BRK-leveringen en worden deze ook ingelezen in de bestaande geo-viewers. Alle gemeenten krijgen dan een totaaloverzicht van alle beperkingen in hun geo-viewers.

Via BRK-leveringen worden percelen aangeleverd en deze percelen kunnen als kenmerk een publiekrechtelijke beperking hebben; het perceel is dan het object (*IST-situatie*). Daarnaast is ook mogelijk dat de publiekrechtelijke beperkingen bv. als informatieproduct worden ontsloten via een API in het Digitaal Stelsel Omgevingswet, waarbij de publiekrechtelijke beperking zelf het object is (*SOLL-situatie*). De impact hiervan op gemeenten is in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.

Impact

Als alle informatie beschikbaar is via Kadaster Online dan kunnen verschillende processen komen te vervallen voor het beantwoorden van vragen van burgers, bedrijven en overige organisaties (*organisatie*). Uit de interviews met de gemeenten is naar voren gekomen, dat er maar weinig vragen zijn of er publiekrechtelijke beperkingen bestaan op een kadastraal object⁴² en dat het al helemaal nauwelijks voorkomt dat er een verzoek wordt gedaan van inzage in het brondocument. Bij de grotere (G32) gemeenten gaat om maximaal 10 vragen per maand, bij kleinere gemeenten gaat het om enkele vragen per jaar tot maximaal een vraag per maand. Per saldo zal het aantal vragen aan gemeenten dan ook niet boven de 10.000 per jaar liggen.

Bij de interpretatie van dit cijfer is het ook van belang om er rekening mee te houden dat het aantal vragen in de toekomst heel goed toe zou kunnen nemen. Het komt tegenwoordig steeds vaker voor dat mensen zelf hun huis verkopen (zonder makelaar) en het is zeer wel denkbaar dat deze ontwikkeling zich door zal zetten. Ook bij een verkoop zonder makelaar is het natuurlijk van belang dat de verkoper de juiste informatie verstrekt en dat de koper over de juiste informatie beschikt. Opmerkelijk genoeg heeft de Vereniging Eigen Huis op haar website⁴³ een 'checklist huis verkopen', waarin de stap 'informeer de koper over publiekrechtelijke beperkingen' niet staat opgenomen. De kans is dus aanwezig dat men er pas bij de notaris achter komt of er een publiekrechtelijke beperking op het huis rust. Deze ontwikkeling zou er toe kunnen leiden dat zonder Beter Kenbaar het aantal vragen van het type 'Is een perceel vrij van beperkingen?' en 'Kan een kopie van het brondocument van het beperkingenbesluit worden verstrekt?' mogelijk zelfs toe kan nemen.⁴⁴ Deze ontwikkeling draagt wel bij aan de noodzaak en urgentie van Beter Kenbaar.

⁴² Ter illustratie: In de periode van 12 december 2016 tot en met 11 januari 2017 was het vanwege een technisch probleem in een G4 gemeente niet mogelijk om informatie uit de gemeentelijke registratie naar de LV Wkpb te uploaden. In die periode zijn 22 verzoeken binnengekomen of er beperkingen lagen op een kadastraal object.

⁴³ <https://www.eigenhuis.nl/huis-verkopen/checklist-huis-verkopen>.

⁴⁴ Het is lastig om in te schatten in welke mate deze ontwikkeling van 'zelf verkopen' zal leiden tot een stijging van vragen van burgers aan de Wkpb-beheerder. Daarom hebben wij dit effect bij de berekening van de baten buiten beschouwing gelaten.

Bij het eerste type vraag (zijn er beperkingen) zijn er twee 'standaard'-reacties ('er is geen beperking bekend' en 'er is wel een beperking bekend en dit is het type beperking'), bij het tweede type vraag kan het brondocument ter inzage worden gelegd of worden verstuurd. Wij hebben ook gevraagd naar de tijdsbesteding voor het beantwoorden van de bovengenoemde vragen. Respondenten gaven aan dat dit relatief eenvoudige vragen zijn en dat dit niet heel veel tijd kost (5 minuten werd regelmatig genoemd). In een eerdere studie⁴⁵ is ook een tijdsbesteding vastgesteld voor het beantwoorden van relatief eenvoudige vragen aan gemeenten en daar is destijds met 10 minuten voor het beantwoorden van een vraag gerekend.

Overigens is er een kans dat de toegenomen transparantie als gevolg van Beter Kenbaar juist tot nieuwe inhoudelijke vragen gaat leiden over de inhoud van publiekrechtelijke beperkingen (Wat is de betekenis van de inhoud van het besluit? Wat betekent dat voor mij?). In dat geval wordt het bovengenoemde effect gedempt. Het is op voorhand niet mogelijk om een inschatting te maken of dit effect er zal zijn en hoe groot dit effect is.

Als de informatie over gemeentelijke én niet-gemeentelijke beperkingen beschikbaar is via het Kadaster, dan betekent dat ook dat informatie over de eigen gemeentelijke beperkingen via BRK-leveringen ingelezen kan worden in de eigen geo-viewers (*technologie*). De tarieven voor BRK-leveringen stijgen niet als gevolg van Beter Kenbaar, omdat de producten als zodanig hetzelfde blijven.⁴⁶ Dit betekent dat bestaande koppelvlakken tussen de gemeentelijke Wkpb-registratie en de geo-viewer niet meer onderhouden hoeven te worden. Voor gemeenten die deze koppeling niet hebben, betekent de beschikbaarheid van alle informatie van het Kadaster dat deze gemeenten nu wel een integraal beeld hebben van alle publiekrechtelijke beperkingen in de eigen geo-viewer (*informatievoorziening*).

Kosten & baten

In de vorige paragraaf is een raming gemaakt van het aantal vragen dat niet meer hoeft te worden gesteld aan gemeenten als alle informatie beschikbaar is via het Kadaster Online. Het is de verwachting dat er ieder jaar niet meer dan 10.000 vragen worden gesteld aan gemeenten over gemeentelijke beperkingen. Als we er dan vanuit gaan, dat het tussen de 5 en 10 minuten kost om een dergelijke vraag te beantwoorden, dan komt de maximale besparing uit op een bedrag van € 100.000 per jaar.⁴⁷

De beschikbaarheid van alle informatie in het Kadaster en via BRK-leveringen in de eigen geo-viewers betekent dat bestaande koppelvlakken tussen de geo-viewers en de gemeentelijke Wkpb-registratie niet hoeven te worden onderhouden. De baten daarvan zijn naar verwachting relatief beperkt, onder meer ook omdat de Wkpb-registratie een stabiele registratie is, waar de afgelopen

⁴⁵ Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2013), *Kosten-batenanalyse Ondernemingsdossier voor gemeenten*.

⁴⁶ Informatie Kadaster (nog onder voorbehoud van de te maken financiële afspraken over Beter Kenbaar).

⁴⁷ In de minimumvariant komt de berekening uit op 10.000 vragen * 5 minuten * € 41 (schaal 8) of € 35.000 en in de maximumvariant op 10.000 vragen * 10 minuten * € 45 per uur (schaal 9) of € 75.000.

jaren weinig in is veranderd. Deze kosten kunnen wel meer substantie krijgen in het geval er toekomstige stelselwijzigingen worden doorgevoerd met instandhouding van het duale stelsel.⁴⁸

Voor de andere gemeenten is er een baat in de vorm van het kunnen beschikken over informatie over alle (niet alleen de niet-gemeentelijke, maar ook de gemeentelijke) beperkingen in de eigen geo-viewers. Deze baat hebben wij niet gekwantificeerd.

Tabel 4.3: Kosten en baten alle informatie beschikbaar via BRK (in € mln. per jaar)

Kosten en baten	Min	Max
Baten tijdsbesparing beantwoorden vragen	*	0,1
Kosten tijdsbesteding vragen over inhoud brondocument	PM -	PM -
Baten lagere kosten onderhoud koppelvlakken	*	*
Baten betere informatievoorziening	PM +	PM +
Totaal	*	0,1

* Staat voor kosten of baten van minder dan € 50.000 per jaar.

Per saldo zijn de besparingen die samenhangen doordat alle informatie beschikbaar is via de BRK relatief bescheiden. Dit komt vooral omdat burgers en bedrijven (notarissen en makelaars) relatief weinig vragen stellen aan de Wkpb-beheerder van de gemeente. Mogelijk leidt de toegenomen transparantie van de brondocumenten wel tot extra vragen over de inhoud van de brondocumenten aan de medewerkers op de vakafdeling (Wat is de betekenis van de inhoud van het besluit? Wat betekent dat voor mij?).

4.3.2. Beëindigen duale stelsel

Met het 'duale stelsel' wordt bedoeld op de situatie dat de gemeenten - in tegenstelling tot de andere overheden - zelf een registratie van beperkingen dienen bij te houden en een eigen register hebben met de betreffende brondocumenten. Er zijn nu als het ware twee stelsels: het stelsel van gemeentelijke publiekrechtelijke beperkingen en het stelsel met de overige publiekrechtelijke beperkingen. Met Beter Kenbaar komt er een einde aan het duale stelsel.

IST & SOLL

In de huidige situatie (*IST-situatie*) hebben alle gemeenten (of in een aantal situaties een samenwerkingsverband van gemeenten) een Wkpb-applicatie waarin ze de gemeentelijke beperkingenbesluiten registreren. Na registratie wordt door middel van een machine-to-machine koppeling de informatie over deze registratie gesynchroniseerd met de Landelijke Voorziening

⁴⁸ Dergelijke alternatieven vallen hier buiten de scope van de analyse.

Wkpb, zodat deze informatie ook toegankelijk is bij het Kadaster en zij deze informatie weer beschikbaar kunnen stellen voor belanghebbenden.⁴⁹

In de huidige situatie betekent dit dat de gemeenten elk een eigen Wkpb-applicatie onderhouden en dat er 380 koppelingen zijn met de landelijke voorziening (minus een aantal voor de samenwerkende gemeenten die samenwerken in één applicatie en mogelijk een enkele gemeente die aangeeft geen beperkingenbesluiten⁵⁰ te hebben).

Op dit moment staat het Wkpb-register in de *Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017*, vastgesteld door de rijksarchivaris namens de minister van OCW, opgenomen onder de blijvend te bewaren registers. Dat betekent dat de brondocumenten ook blijvend bewaard moeten worden. Het is de vraag of dat nog steeds reëel is, zeker in het licht van Beter Kenbaar. Vervallen beperkingen hoeven immers helemaal niet meer interessant te zijn.

Gewenste vervolgactie: Er moet onderzocht worden wat de archiefvereisten zijn met betrekking tot de brondocumenten die onderdeel uitmaken van de Wkpb / Beter Kenbaar en indien relevant moet dit aangepast worden in de selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen.

In de nieuwe situatie (*SOLL-situatie*), waarin de registratie door het Kadaster wordt verricht en de gemeenten hun gegevens over de beperkingen aanleveren bij het Kadaster, heeft het overgrote deel (waaronder ook verschillende G32-gemeenten) een voorkeur aangegeven voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor een collectieve voorziening. Dat betekent dat ze hun Wkpb-applicatie niet meer nodig hebben.

Advies voor gemeenten: Houd er bij eventuele aanbestedingen van de Wkpb-applicatie rekening mee dat het stelsel van de Wkpb vanaf 2021 substantieel gaat veranderen.

Naast het overgaan van de registratieverplichting gaat ook het register over van de gemeenten naar het Kadaster (zie ook paragraaf 3.1.2). In de praktijk betekent dit dat er een overgang plaatsvindt van een situatie waarin er sprake is van een fysiek of digitaal register of een hybride vorm bij de gemeenten naar een volledig digitaal register bij het Kadaster. In tabel 4.2 in paragraaf 4.2.2 is opgenomen welk percentage van de gemeenten welk deel van hun register digitaal hebben.

Van alle gemeenten heeft 59% een volledig digitale Wkpb-register en 41% van de gemeenten heeft een deels papieren register. Als bij bovenstaande resultaten ook rekening worden gehouden met de gemeentegrootte, dan blijkt dat 80% van alle actuele Wkpb-besluiten in digitale vorm beschikbaar zijn. Er blijkt uit de enquête dat de grotere gemeenten relatief vaker een digitaal register hebben.

⁴⁹ Zie hoofdstuk 3 over de architectuur, voor een meer gedetailleerde toelichting van de huidige en toekomstige situatie.

⁵⁰ Uit informatie van het Kadaster blijkt dat er op 31 mei 2018 22 gemeenten waren zonder beperkingen.

Impact

Doordat wordt afgestapt van het duale stelsel is het niet meer nodig om een gemeentelijke Wkpb-registratie bij te houden en is er - indien een gemeente gebruik gaat maken van de internetapplicatie van het Kadaster of de collectieve voorziening - geen noodzaak meer om een eigen Wkpb-applicatie aan te houden (*technologie*). Dat leidt tot lagere licentiekosten en ook tot lagere kosten voor het functioneel en technisch beheer (*financiën*).

Het afschaffen van het duale stelsel betekent ook dat de Wkpb-beheerder geen eigen register meer hoeft bij te houden van alle beperkingen, maar dat het voldoende is om de beperkingen aan te leveren aan het Kadaster. Dit vraagt om een gedeeltelijke andere procesinrichting (*administratieve organisatie*). Dit staat los van het feit dat de vakafdeling nog wel de verplichting heeft om de besluiten te archiveren in een register, dat verandert niet door het project Beter Kenbaar.

De impact van het vervallen van de plicht om zelf een register bij te houden komt in het bijzonder tot uitdrukking in het aanleveren van de brondocumenten aan het Kadaster in plaats van het opslaan van de brondocumenten in een eigen register. Die impact is nader uitgewerkt in paragraaf 4.3.3. De impact van het niet meer hoeven te onderhouden van het register is zeer beperkt en naar verwachting verwaarloosbaar. Immers, als er gewerkt wordt met een DMS, dan zal het DMS ook zonder de Wkpb-verplichting gewoon blijven bestaan. En ook een papieren Wkpb-register zal niet dusdanig groot zijn dat hierdoor aanzienlijke besparingen in bijvoorbeeld het ruimtebeslag op gaan treden als deze niet meer bijgehouden hoeft te worden (*huisvesting*).

Een aandachtspunt is nog wel waar de verantwoordelijkheden liggen voor de gemeenten en voor het Kadaster bij het voeren van het register. Het ligt voor de hand dat de gemeente verantwoordelijk is tot het moment van aanleveren aan het Kadaster (registreren) en dat het Kadaster verantwoordelijk is voor de handelingen na de aanlevering/registratie (wordt de informatie weergegeven in de BRK? Werkt de link?). Hiermee samen hangt de vraag hoe binnen de BRK eventuele historie zichtbaar blijft. Deze verantwoordelijkheid lijkt te liggen bij het Kadaster en niet bij gemeenten (*juridisch*).

<p>Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er in de nieuwe wet- en regelgeving voor Beter Kenbaar wordt uitgewerkt wat de verantwoordelijkheden zijn voor de bronhouders en wat de verantwoordelijkheden zijn voor het Kadaster.</p>
--

Kosten & baten

Doordat het duale stelsel komt te vervallen, kunnen gemeenten besparen op de licentiekosten van de bestaande Wkpb-applicaties als gemeenten ervoor kiezen om gebruik te gaan maken van de internetapplicatie van het Kadaster of van de collectieve voorziening. Op basis van informatie uit de interviews en aanvullende informatie hebben wij een grove raming kunnen maken van de mogelijke jaarlijkse besparingen op de licentiekosten. Per saldo is het de verwachting dat er op jaarbasis een

bedrag⁵¹ van tussen de € 0,9 miljoen en € 1,5 miljoen bespaard zou kunnen worden als geen enkele gemeente meer licentiekosten hoeft te betalen voor een eigen Wkpb-applicatie. Deze besparing van de licentiekosten kan optreden vanaf 2021 als Beter Kenbaar in werking is getreden.

Naast de lagere kosten voor de licenties hoeven er ook geen kosten meer te worden gemaakt voor het functioneel en technisch beheer. Vanwege de aanstaande veranderingen met de Omgevingswet en Beter Kenbaar heeft de doorontwikkeling van de Wkpb-applicatie de laatste jaren op een laag pitje gestaan. Ook hier geldt dat deze kosten wel meer substantie krijgen in het geval er toekomstige stelselwijzigingen worden doorgevoerd met instandhouding van het duale stelsel.⁵²

Uit de analyse van de impact komt naar voren dat (los van het aanleveren van de brondocumenten) de impact van het niet meer hoeven te voeren van het Wkpb-register zeer beperkt is. In het verlengde daarvan zijn de kosten en/of baten hiervan dan ook relatief bescheiden.

Tabel 4.4: Kosten en baten beëindigen duale stelsel (in € mln. per jaar)

Kosten en baten	Min	Max
Afname licentiekosten Wkpb-applicaties	0,9	1,5
Afname kosten functioneel en technisch beheer	*	*
Afname kosten beheer & onderhoud Wkpb-register	*	*
Totaal	0,9	1,5

* Staat voor kosten of baten van minder dan € 50.000 per jaar.

Als gemeenten gebruik gaan maken van de internetapplicatie of van de collectieve voorziening dan kunnen zij een bedrag van tussen de € 0,9 en € 1,5 miljoen op jaarbasis besparen op de licentiekosten van hun huidige Wkpb-applicaties. Overige besparingen zijn naar verwachting relatief beperkt.

4.3.3. Aanleveren informatie door gemeenten

Gemeenten moeten de informatie over de gemeentelijke beperkingen aanleveren aan het Kadaster. Het Kadaster gaat deze aanlevering faciliteren op twee manieren: via een webapplicatie en door het aanbieden van een machine-to-machine koppelvlak (meer hierover bij de aansluitopties).

IST & SOLL

Op dit moment (*IST-situatie*) registreren alle gemeenten de gemeentelijke beperkingen in hun eigen Wkpb-applicatie van één van de huidige softwareleveranciers. Met hun eigen Wkpb-applicatie is het

⁵¹ Hierbij hebben wij gerekend met een gemiddeld licentiebedrag van € 2.000 tot € 3.500 voor de 300 kleine gemeenten en een bedrag van € 3.500 tot € 5.500 voor de 80 middelgrote en grote gemeenten.

⁵² Dergelijke alternatieven vallen hier buiten de scope van de analyse.

vervolgens ook mogelijk om via berichtenverkeer de meta-informatie over de betreffende beperking naar de LV Wkpb te versturen. Op dit moment worden er geen tarieven in rekening gebracht voor het aanleveren van gemeentelijke beperkingen aan de LV Wkpb.

Met Beter Kenbaar (*SOLL-situatie*) gaan er verschillende zaken veranderen. Allereerst moet de meta-informatie over de beperking niet meer worden aangeleverd aan de LV Wkpb, maar aan het Kadaster. Voor het aanleveren van deze informatie zijn drie verschillende varianten onderscheiden (machine-to-machine koppeling, internetapplicatie van het Kadaster of een collectieve voorziening), die ook onderwerp zijn van deze analyse. Met Beter Kenbaar is het niet alleen de bedoeling dat de relevante meta-informatie wordt aangeleverd, maar ook dat de brondocumenten worden geleverd aan het Kadaster.

In de nieuwe situatie met Beter Kenbaar komen er wel tarieven voor het opvoeren van beperkingen. In deze uitvoeringstoets⁵³ is ervan uitgegaan dat gemeenten⁵⁴ en de overige bronhouders in de nieuwe situatie een tarief van € 10 tot € 15 gaan betalen aan het Kadaster voor het opvoeren van een nieuwe beperking. Een vergelijkbaar tarief zou ook gaan gelden voor het wijzigen of actief beëindigen van beperkingenbesluiten.

Impact

De nieuwe werkwijze voor het aanleveren van de informatie over de beperkingen heeft op een aantal manieren impact op de organisatie, waarbij de uiteindelijke impact ook afhankelijk is van de door gemeenten te maken keuzes voor de machine-to-machine oplossing, de internetapplicatie of de collectieve voorziening (*techniek*). In de volgende paragraaf 'kosten & baten' gaan wij nader in op de verschillen op het gebied van de te maken kosten.

De nieuwe aanlevervoorziening heeft op verschillende manieren impact op de gemeentelijke organisatie. Allereerst is het van belang dat de betrokken medewerkers de beschikking hebben over eHerkenningmiddelen om toegang te krijgen tot de aanlevervoorziening (*security*). Op dit moment werken de betrokken medewerkers nog niet met eHerkenning.

Nu gebruiken de Wkpb-beheerders hun eigen Wkpb-applicatie om beperkingen op te voeren, straks moeten de Wkpb-beheerders gebruik gaan maken van een nieuwe aanlevervoorziening. Dat betekent dat de Wkpb-beheerders moeten leren werken met deze nieuwe aanlevervoorziening (*personeel*). Ook komt het proces van het opvoeren of wijzigen van een beperking er iets anders uit te zien, onder meer omdat er meerdere grondslagen komen voor de beperkingen (percelen, BAG-

⁵³ Op dit moment wordt nog gesproken over de toekomstige tarieven van het Kadaster voor onder meer het aanleveren van gemeentelijke beperkingen aan de BRK. Dit maakt onderdeel uit van de bredere financieringsdiscussie van Beter Kenbaar. De hier gepresenteerde cijfers geven dan hooguit een indicatie, omdat op dit moment nog niet vooruitgelopen kan worden op de uitkomsten van dit gesprek. Er is hier overigens sprake van een herverdeling; de kosten voor gemeenten zijn gelijk aan de baten voor het Kadaster.

⁵⁴ Mogelijk is hier een gezamenlijke gemeentelijke bekostiging interessant om een facturenstroom naar 380 individuele gemeenten te voorkomen.

ID, BGT-ID, vrije contour) en omdat de brondocumenten moeten worden toegevoegd (*informatievoorziening*). Op dit moment kost het een Wkpb-beheerder gemiddeld⁵⁵ ongeveer 30 minuten om een nieuwe beperking op te voeren (inclusief alle inhoudelijke checks). Het is de verwachting dat het proces voor het aanleveren van een beperking qua tijdsbesteding vergelijkbaar is met de huidige tijdsbesteding voor het aanleveren van een beperking. Het zal iets minder tijd kosten om aan te leveren gebaseerd op de vier grondslagen indien het mogelijk is om op te voeren op basis van een digitale kaart. Het gaat ook iets minder tijd kosten om zelf het brondocument op te slaan in het gemeentelijke register. Maar het zal wel weer iets meer tijd kosten om het brondocument bij te voegen en om de privacygevoelige gegevens af te lakken. Alles bij elkaar gaat het om redelijke marginale verschillen, waarbij de gebruiksvriendelijkheid van de aanlevervoorziening vanzelfsprekend ook gevolgen heeft voor de tijdsbesteding (en die is op dit moment nog niet te bepalen).

De nieuwe aanlevervoorziening geeft - indien meerdere rollen worden gefaciliteerd - wel de mogelijkheid voor een heroriëntatie van de rolverdeling tussen de vakafdelingen en de Wkpb-beheerder (*organisatie*). De Wkpb-beheerders hebben aangegeven dat zij niet altijd het idee hebben, dat alle besluiten ook daadwerkelijk worden doorgegeven aan de Wkpb-beheerder voor opname in de LV Wkpb. Dit ook omdat het om processen met een lage frequentie gaat (op jaarbasis zijn er 4.000 nieuwe beperkingen en bij kleinere gemeenten gaat het soms maar om een enkele nieuwe beperking per maand). Als de vakafdelingen ook de mogelijkheid hebben om zelf informatie in de applicatie op te voeren, dan kan de betrokkenheid van de vakafdelingen bij de Wkpb worden vergroot. Hoe de rolverdeling te bepalen is overigens een afweging die het beste op het niveau van de gemeente gemaakt kan worden.

In de gesprekken met de Wkpb-beheerders is overigens ook duidelijk naar voren gekomen dat zij het niet verstandig vinden om de rol van de Wkpb-beheerder helemaal te laten vervallen en alle verantwoordelijkheid bij de vakafdelingen te leggen. De eigen verantwoordelijkheid van de Wkpb-beheerder voorkomt dat de Wkpb 'wordt vergeten' en de Wkpb-beheerder heeft vaak ook de taak om de contacten te onderhouden met de vakafdelingen om ervoor te zorgen dat de vakafdelingen ook alle relevante informatie aanleveren voor registratie in de LV Wkpb. Deze antwoorden zijn overigens niet ingegeven omdat de Wkpb-beheerders om werk verleggen zitten, vooral in de kleinere gemeenten is het beheer van de Wkpb een activiteit die Wkpb-beheerders erbij doen en die soms slechts enkele uren per week kost.

Kosten & baten

In de vorige paragraaf is een uitwerking gemaakt van de impact van de nieuwe aanlevervoorziening op de gemeenten. In deze paragraaf is voor zover mogelijk een uitwerking gemaakt van de kosten en de baten van het aanleveren van informatie door gemeenten. In deze paragraaf zijn de verschillende elementen verder uitgewerkt.

⁵⁵ Er was overigens een brede range aan antwoorden over de tijdsbesteding voor het opvoeren van een beperking uiteenlopend van 10 minuten per beperking tot aan 1 uur per beperking. Dit ook afhankelijk van het type beperking en de taakopvatting van de Wkpb-beheerder.

De aanlevervoorziening heeft in termen van de kosten de grootste impact. Wij hebben op dit moment geen beeld van de te maken kosten voor de internetapplicatie van het Kadaster. Er is al wel zeker dat de internetapplicatie van het Kadaster er sowieso komt, deze kosten zijn dan ook niet onderscheidend voor de verschillende varianten. Er is op dit moment ook nog geen beeld van de kosten van een collectieve voorziening, er is pas zeer recent een beeld ontstaan van de gewenste functionaliteiten en daarom is het nu nog niet mogelijk om op dit moment een kostenraming te maken. Wel is zeker dat, als er een collectieve voorziening komt, bepaalde functionaliteiten dubbel gebouwd moeten worden (1x voor de internetapplicatie en 1x voor de collectieve voorziening) en dat mogelijk extra kosten gemaakt moeten worden voor een aanbesteding en voor het beheer & onderhoud van de collectieve voorziening.

In de derde variant passen de bestaande softwareleveranciers hun bestaande Wkpb-applicatie aan. Het is op dit moment allereerst de vraag hoeveel softwareleveranciers gaan investeren in het aanpassen van hun applicatie, vervolgens is het de vraag hoeveel gemeenten dan gebruik gaan maken van deze oplossingen. Pas dan is het mogelijk om een goede raming te maken van de kosten die de gemeenten aan hun softwareleveranciers moeten gaan betalen. Naast de extra licentiekosten moet ook rekening worden gehouden met extra kosten voor technisch en functioneel beheer.

De besparingen op de licentiekosten zijn reeds becijferd in paragraaf 4.1.3 en daarom hier niet opnieuw meegenomen.

De medewerkers die de beperkingen opvoeren, wijzigen en beëindigen moeten bij de variant van de internetapplicatie van het Kadaster en de collectieve voorziening beschikken over eHerkenningmiddelen (zoals is voorgeschreven door de Wet Digitale Overheid).⁵⁶ Er is nog niet vastgesteld welk betrouwbaarheidsniveau gewenst is; voor de analyse zijn wij uitgegaan van minimaal 2 en maximaal 3. Er vanuit uitgaande dat er bij iedere gemeente gemiddeld tussen de 2 tot 4 medewerkers de beschikking moeten hebben over een eHerkenningmiddel leidt dat tot extra kosten van maximaal € 100.000 per jaar.⁵⁷

Op dit moment kost het ongeveer 30 minuten om een nieuwe beperking op te voeren. Het is de verwachting dat het opvoeren van een beperking iets meer tijd zal gaan kosten (onder meer ook door het moeten weglakken van privacygevoelige informatie). Per saldo gaat het om een zeer

⁵⁶ Zonder Beter Kenbaar is het niet de verwachting dat de betreffende medewerkers ook moeten beschikken over eHerkenningmiddelen. De Wet Digitale Overheid schrijft namelijk niet voor dat alle medewerkers bij overheden de beschikking moeten hebben over eHerkenningmiddelen, eHerkenningmiddelen worden alleen voorgeschreven voor specifieke processen waarvoor een specifieke betrouwbaarheid gewenst is.

⁵⁷ In de minimumvariant zijn de kosten voor 2 medewerkers * 380 gemeenten * € 20 per jaar gelijk aan € 20.000 en in de maximumvariant zijn de kosten voor 4 medewerkers * 380 gemeenten * € 45 per jaar gelijk aan € 70.000.

beperkte extra inspanning door gemeenten omdat er maar 4.000 nieuwe beperkingen zijn per jaar. De extra kosten liggen onder de € 50.000 per jaar.⁵⁸

Op dit moment worden er geen kosten in rekening gebracht voor het opvoeren van een nieuwe beperking, in de nieuwe situatie wordt hiervoor een tarief tussen de € 10 en € 15 per nieuwe beperking. De kosten hiervoor bedragen hiervoor afgerond maximaal € 100.000 per jaar.⁵⁹ Er is niet bekend hoeveel beperkingen ieder jaar wijzigen en hoeveel beperkingen er ieder jaar actief beëindigd⁶⁰ worden, vandaar dat deze kostenpost op PM is geplaatst.⁶¹

Tabel 4.5: Kosten en baten aanleveren van informatie (in € mln. per jaar)

Kosten en baten	Lokale pakketten	Internetapplicatie Kadaster	Collectieve voorziening (CoVo)
Kosten eHerkenning	0	* tot 0,1	* tot 0,1
Kosten extra tijd opvoeren beperkingen	*	*	*
Tarief opvoeren nieuwe beperkingen	* tot 0,1	* tot 0,1	* tot 0,1
Tarief wijzigen + beëindigen beperkingen ^{a)}	PM	PM	PM
Totaal	* tot 0,1	0,1 tot 0,2	0,1 tot 0,2

* Staat voor kosten of baten van minder dan € 50.000 per jaar.

a) Er is niet bekend hoeveel beperkingen jaarlijks gewijzigd worden en hoeveel beperkingen jaarlijks actief worden beëindigd, vandaar dat het niet mogelijk is om deze kosten te becijferen.

Per saldo nemen de kosten voor het aanleveren van informatie aan de BRK toe met een bedrag tussen de € 0,1 en € 0,2 miljoen per jaar. Het gaat hier om extra out-of-pocket kosten voor eHerkenningmiddelen en voor het tarief voor het opvoeren van nieuwe beperkingen. Dit bedrag kan nog hoger uitvallen als ook rekening wordt gehouden met het tarief voor het wijzigen en actief beëindigen van beperkingen.

⁵⁸ Uitgaande van een extra tijdsbesteding tussen de 5 en 10 minuten, een uurtarief tussen de € 41 (schaal 8) en € 45 (schaal 9) en 4.000 beperkingen per jaar komt er een bedrag uit ruim onder de € 50.000 per jaar.

⁵⁹ Uitgaande van 4.000 nieuwe beperkingen per jaar en een tarief van tussen de € 10 en € 15 voor iedere nieuwe beperkingen liggen de kosten tussen de € 40.000 en € 60.000 per jaar.

⁶⁰ Volgens de definitiestudie Beter Kenbaar zijn er 22.000 beëindigde gemeentelijke beperkingen. Gegeven een periode van ongeveer 10 jaar sinds het bestaan van de Wkpb zou dat betekenen dat er per jaar ongeveer 2.000 beperkingen worden beëindigd.

⁶¹ Als een beperking wordt opgevoerd met een einddatum, dan is er sprake van een zogenaamde passieve beëindiging. Voor een passieve beëindiging wordt er geen apart tarief in rekening gebracht (los van het tarief van het opvoeren van de beperking zelf).

4.3.4. Aanleveren ook via contouren, BAG-ID en BGT-ID

Met Beter Kenbaar wordt de huidige manier van registreren, waarbij een beperking wordt aangeleverd gekoppeld aan een kadastraal object, verruimd. Niet langer is het noodzakelijk om een beperking aan te leveren op basis van een kadastraal object. Een beperking kan ook op basis van een vrije contour of een ID (BAG-ID of BGT-ID) worden aangeleverd. De verbinding (relatie) tussen de objecten in de beperkingenbesluiten en kadastrale percelen wordt door het Kadaster binnen de BRK gelegd.

IST & SOLL

In de huidige situatie (*IST-situatie*) dienen gemeente hun beperkingenbesluit te relateren aan één of meerdere kadastrale objecten. Tijdens de interviews hebben wij twee verschillende werkwijzen geconstateerd en daarnaast een aantal varianten, waar met name de verschillen zaten in de verdeling van de werkzaamheden tussen de Wkpb-beheerder en de vakafdeling.

Een eerste en tevens ook de meest voorkomende variant is dat de vakafdelingen bij het opstellen van het beperkingenbesluit de hiermee samenhangende kadastrale percelen opzoekt en deze in het besluit benoemd. De beheerder controleert en registreert het beperkingenbesluit in de Wkpb-applicatie met opname van de relevante percelen (een variant hiervan is dat de beheerder de relevante percelen opzoekt voor de vakafdeling).

Een andere variant is dat de Wkpb-beheerder in de Wkpb-applicatie⁶² met een contour de beperking weergeeft. De applicatie zoekt hier automatisch de betrokken percelen bij, zodat deze percelen samen met de registratie gesynchroniseerd kunnen worden met de LV Wkpb. In deze laatste variant lukt het enkele gemeenten om in een (lokale) GIS-viewer de contouren van de beperkingenbesluiten zichtbaar te maken, zodat snel gezien kan worden waar op omvangrijke percelen zich een object bevindt met een beperking (vaarwateren zijn vaak 'opgeknipt' in omvangrijke percelen). Door het werken met contouren kan er nauwkeurig bepaald worden op welke deel van een perceel het beperkingenbesluit betrekking heeft (in geval van een vaarwater, waar bijvoorbeeld een monumentale brug ligt).

Een concreet probleem waar veel gemeenten nu mee worstelen is de huisvestingsverordening. Dit besluit bevat vaak heel veel percelen (soms zelfs een halve stad) en dat is lastig om op te voeren (onder meer met time-outs van bestaande Wkpb-applicaties) en het zorgt periodiek voor veel mutatieverkeer met de LV Wkpb.

Dit voorbeeld is illustratief voor de toekomstige situatie (*SOLL-situatie*) waarin er niet alleen op basis van kadastraal object kan worden aangeleverd, maar ook op basis van vrije contour of BAG-ID en BGT-ID. Het werken met een contour heeft het bovengenoemde voordeel. Het werken met een contour sluit beter aan bij de werkelijkheid en daarmee aan een goede dienstverlening en informatievoorziening. Hierbij ligt de verandering ten opzichte van de huidige situatie in het feit dat de contour niet uitsluitend lokaal gebruikt kan worden, maar dat er ook op basis van contouren

⁶² Slechts enkele leveranciers van Wkpb-applicaties bieden deze functionaliteit.

aangeleverd kan worden (dus geen vertaling vooraf meer naar kadastrale percelen). In deze situatie kunnen dus straks ook contouren ontvangen worden via de BRK-Levering.

Het voordeel van het koppelen van een beperkingenbesluit aan een BAG-ID of BGT-ID is dat dit beperkingenbesluit verbonden kan blijven aan het object, ook als dit verandert.⁶³

Daarnaast komt in de toekomstige situatie de verplichting voor gemeenten om kadastrale vernummingen bij te houden, te vervallen. In de nieuwe situatie wordt dit uitgevoerd door het Kadaster, waar dit in de huidige situatie wordt uitgevoerd door de Wkpb-beheerder. Echter als een perceel belast is, komt dit toch (mogelijk) terug bij de gemeente met de vraag hoe het besluit t.a.v. de verschillende percelen geïnterpreteerd dient te worden. Dit is niet relevant als is aangeleverd op basis van contour. In die situatie wordt automatisch geselecteerd na een splitsing welke percelen zijn belast.

Impact

Het proces van het opvoeren of wijzigen van een beperking komt er iets anders uit te zien als er meerdere grondslagen (percelen, BAG-ID, BGT-ID, vrije contour) komen voor de beperkingen (*informatievoorziening*). Het is de verwachting dat het iets minder tijd⁶⁴ zal kosten om aan te leveren gebaseerd op de vier grondslagen indien het mogelijk is om op te voeren op basis van een digitale kaart (*technologie*). Eerder is in paragraaf 4.3.3. geconcludeerd dat het gehele aanleverproces slechts beperkt gaat veranderen, waarbij de gebruiksvriendelijkheid van de aanlevervoorziening vanzelfsprekend ook gevolgen heeft voor de tijdsbesteding (en die is op dit moment nog niet te bepalen).

Het vervallen van de verplichting voor gemeenten om kadastrale vernummingen bij te houden heeft wel impact voor een groot deel van de gemeenten (*organisatie*). Uit de enquête blijkt dat 53% hun beperkingen nog niet invoert op basis van contouren en voor deze gemeenten heeft dit grote voordelen. Voor de andere gemeenten (47%), die hun beperkingen al wel op basis van contouren opvoeren in hun gemeentelijke Wkpb-applicatie zijn de voordelen van het vervallen van de verplichting beperkt. Dit omdat het vernummen al door hun huidige Wkpb-applicaties wordt afgevangen.

Kosten & baten

Eerder is bij de impact aangegeven dat het naar verwachting iets minder tijd zal kosten om beperkingen op te voeren op basis van meerdere grondslagen, indien het mogelijk is om beperkingen met behulp van een digitale kaart op te voeren.

De baten van het niet meer bij hoeven houden van de kadastrale vernummingen zijn groter. Wij hebben de respondenten die hier op dit moment mee te maken hebben gevraagd hoeveel tijd deze

⁶³ Op dit punt lijken er verschillende juridische interpretaties aan dit 'mee veranderen' te worden gegeven. In de alinea 'Aandachtspunten' komen wij hierop terug.

⁶⁴ Eerder in deze uitvoeringstoets is aangegeven dat het nu ongeveer 30 minuten kost om een gemeentelijke beperking op te voeren.

werkzaamheden ze op dit moment kosten. De respondenten gaven aan dat dit (het rondpompen van informatie over de percelen) vooral een onhandig proces is, waarbij het heel regelmatig fout gaat met de software wat weer betekent dat handmatig zaken rechtgezet moeten worden. Dit proces kost niet zozeer veel tijd, maar leidt vooral tot veel irritatie bij de Wkpb-medewerkers (ook omdat dit niet nodig zou moeten zijn). Als wij de respondenten vragen naar de tijdsbesteding voor het bijhouden van de kadastrale vernummeringen dan loopt de tijdsbesteding uiteen tussen de 12 en 20 uur per gemeente op jaarbasis. Rekening houdend met het gegeven dat 53% van de gemeenten hiermee te maken heeft, liggen de jaarlijkse besparingen van het vervallen van het bijhouden van de kadastrale vernummeringen op een bedrag tussen de € 100 en € 200 duizend per jaar.⁶⁵

4.4. Gemeentelijke business case

4.4.1. Saldo van kosten en baten

Het overgrote deel (waaronder ook verschillende G32-gemeenten) gaf aan een voorkeur te hebben voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor een collectieve voorziening. Vooral de kosten van de aanlevervoorziening en de daarmee samenhangende besparingen werden genoemd als onderbouwing van deze keuze.

Het is op dit moment nog lastig om een goede inschatting te maken van de implementatiekosten van Beter Kenbaar bij gemeenten. Voor verschillende activiteiten zijn ramingen van de kosten te maken, maar er zijn ook nog verschillende onzekerheden die een grote impact kunnen hebben op te maken kosten. Een potentieel grote kostenpost hangt samen met de kosten die gemaakt moeten worden voor het ontsluiten van de data (over bijvoorbeeld contouren) uit de gemeentelijke registraties naar de BRK. Een andere potentieel grote kostenpost is het overzetten van de brondocumenten uit de bestaande DMS'en naar de BRK (in het bijzonder relevant voor grote gemeenten). Bij beide zaken is het de vraag of de data goed te ontsluiten is en is er mogelijk afhankelijkheid van de softwareleveranciers. Op dit moment is dat nog onduidelijk. Verder zit de grootste kostenpost in het verzamelen en scannen van de brondocumenten en het weglakken van privacygevoelige informatie. Te maken keuzes hebben hier grote invloed op de implementatiekosten voor gemeenten.

In de volgende tabel is het totaaloverzicht opgenomen van de kosten en baten voor gemeenten in de beheerfase van Beter Kenbaar. Uit het overzicht van de kosten en de baten komt een voorkeur naar voren voor de internetapplicatie van het Kadaster boven de collectieve voorziening. De belangrijkste baat betreft de besparing op de licentiekosten van de bestaande Wkpb-applicaties.

⁶⁵ In de minimumvariant zijn de baten voor 53% van de 380 gemeenten * 12 uur * € 41 per uur gelijk aan € 100.000 en in de maximumvariant zijn de baten voor 53% van de 380 gemeenten * 20 uur * € 45 per uur gelijk aan € 180.000.

Mogelijke besparingen bij het Kadaster en voordelen voor burger, bedrijven en andere gebruikers van informatie over de publiekrechtelijke beperkingen zijn in de onderstaande tabel niet meegenomen.

Tabel 4.6: Kosten en baten beheerfase (in € mln. per jaar) ^{a)}

Kosten en baten	Lokaal pakket	Internetapplicatie Kadaster	Collectieve voorziening (CoVo)
Baten: Alle informatie beschikbaar via BRK	* tot 0,1	* tot 0,1	* tot 0,1
Baten: Beëindigen duale stelsel	0	0,9 tot 1,5	0,9 tot 1,5
Kosten: Aanleveren informatie door gemeenten	-/- 0,1 tot *	-/- 0,1 tot *	-/- 0,1 tot *
Kosten: Beheer & onderhoud aanlevervoorziening	PM --	0	PM -
Baten: Aanleveren ook via contouren, BAG-ID en BGT-ID	0,1 tot 0,2	0,1 tot 0,2	0,1 tot 0,2
Totaal	0,1 tot 0,2 + (PM --)	0,9 tot 1,6	0,9 tot 1,6 + (PM -)

* Staat voor kosten of baten van minder dan € 50.000 per jaar.

a) Kosten zijn in deze tabel in het rood gepresenteerd.

Uit het overzicht van kosten en baten komt voor de beheerfase een voorkeur naar voren voor de internetapplicatie van het Kadaster boven de collectieve voorziening boven de lokale pakketten. De varianten van de internetapplicatie en de collectieve voorziening leiden tot potentiële besparingen op de licentiekosten van de huidige Wkpb-gemeenten. Dat zijn harde besparingen die ook leiden tot minder out-of-pocket kosten voor gemeenten. De internetapplicatie komt iets beter uit de vergelijking dan de collectieve voorziening vanwege de dubbele kosten voor het beheer en onderhoud in de beheerfase. De overige besparingen die geïdentificeerd zijn hebben het karakter van tijdsbesparingen voor de Wkpb-beheerder. Het gaat hier veelal om beperkte tijdsbesparingen en daarnaast gaat het veelal ook om besparingen bij processen die niet heel frequent voorkomen.

4.4.2. Beschouwing resultaten

Bij de beschouwing van de resultaten uit de gemeentelijke business case van Beter Kenbaar komen verschillende typen kosten en baten naar voren. Gemeenten zien dat de verbetering van de rechtszekerheid en verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven als het

belangrijkste voordeel van Beter Kenbaar. Deze baten komen echter niet tot uitdrukking in de gemeentelijke business case, omdat burgers en bedrijven deze voordelen incasseren.⁶⁶

Een belangrijke potentiële baat van Beter Kenbaar voor gemeenten betreft de besparing op de licentiekosten op de huidige Wkpb-applicaties als gemeenten gebruik gaan maken van de internetapplicatie van het Kadaster of van de collectieve voorziening. Dat zijn harde besparingen die ook tot minder out-of-pocket kosten leiden.

De overige besparingen die geïdentificeerd zijn hebben het karakter van tijdsbesparingen voor de Wkpb-beheerder. Het gaat hier veelal om beperkte tijdsbesparingen en daarnaast gaat het veelal ook om besparingen bij processen die niet heel frequent voorkomen. Zo worden er ieder jaar ongeveer 4.000 nieuwe beperkingen opgevoerd en mede daardoor zijn de besparingen ook relatief bescheiden. In euro's vallen de baten dan weliswaar mee, maar Beter Kenbaar leidt wel tot substantiële verbeteringen in de processen en uitvoering van gemeenten.

Daarbij is het wel van belang om ook rekening te houden met het volgende: Een tijdsbesparing van bijvoorbeeld 10 minuten in een bepaald proces kan mogelijk worden aangewend om andere activiteiten uit te voeren, maar het is ook denkbaar dat dit tijdsvoordeel bijvoorbeeld wordt besteed aan bijpraten met collega's bij de 'koffieautomaat'. Met andere woorden: los van de hier gepresenteerde besparing op de licentiekosten zijn de overige besparingen voor gemeenten lastig te materialiseren.

Voor de tijd die wordt besteed aan de implementatie van Beter Kenbaar geldt een vergelijkbare redenering al is het daarbij wel denkbaar dat er bijvoorbeeld uitzendkrachten worden ingehuurd voor de uitvoering van een deel van de taken. In dat geval leidt de extra tijdsbesteding ook daadwerkelijk tot extra out-of-pocket kosten.

Als wordt gekeken naar de implementatiekosten, dan komt daaruit naar voren dat er naar verwachting veel kosten gemaakt moeten gaan worden voor het vinden, scannen, lakken en uploaden van de brondocumenten naar de BRK. Als er meer informatie is over de hiervoor uit te voeren activiteiten (uit de expertgroepen) en de bijbehorende kosten (uit de pilots) dan kan dat reden zijn om nog eens goed te kijken in hoeverre deze kosten opwegen tegen de baten. Uit de gesprekken met de Wkpb-beheerders komt naar voren dat het maar heel weinig voorkomt dat burgers en bedrijven om de brondocumenten zelf vragen.

Als er meer informatie beschikbaar is uit de expertgroepen en de pilots over de mogelijke oplossingen en de kosten die daarmee samenhangen dan kan dat aanleiding zijn om nog eens te heroverwegen in hoeverre deze kosten opwegen tegen de baten van de mogelijkheid om brondocumenten op te kunnen vragen. Uit de interviews met de gemeenten is namelijk gebleken

⁶⁶ In een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden kosten en baten voor burgers en bedrijven altijd wel meegenomen, maar in een gemeentelijke business case niet. Dat hangt samen met de scope van de analyse.

dat burgers en bedrijven maar heel weinig vragen naar de brondocumenten. Mogelijk geven ervaringen bij het Kadaster hier andere beelden bij.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets naar wijzigingen van de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen of Beter Kenbaar. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten, waarmee de gewenste kwaliteitsslag kan worden gemaakt met betrekking tot de registratie van publiekrechtelijke beperkingen.

5.1. Conclusies

In de voorliggende uitvoeringstoets is gekeken naar de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van Beter Kenbaar voor gemeenten in de vorm van een business case. Daarbij is ook de haalbaarheid van verschillende aanlevermechanismes voor gemeenten onderzocht. Aan de hand van gesprekken met gemeenten is in beeld gebracht hoe zij tegen de plannen van Beter Kenbaar aankijken. Er is geïnventariseerd wat er in de ogen van de Wkpb-beheerders bij gemeenten nodig is om de gewenste kwaliteitsverbetering van Beter Kenbaar te kunnen realiseren om zodoende een impuls te geven aan de rechtzekerheid voor en de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Tot slot is gevraagd om een reflectie te geven over hun wensen en behoeften met betrekking tot een succesvolle implementatie van Beter Kenbaar in 2021. De conclusies zijn besproken aan de hand van de twee onderzoeksvragen.

Wat zijn de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van de in de Definitiestudie Beter Kenbaar geschetste oplossing voor gemeenten?

De gemeenten die wij hebben gesproken tijdens dit onderzoek zijn positief over de plannen van Beter Kenbaar. Gemeenten zijn ook positief over de mogelijkheid om beperkingen straks ook aan te gaan leveren op basis van BAG-ID, BGT-ID en vrije contouren, omdat dat beter aansluit op de werkelijkheid buiten. Gemeenten zien dat met Beter Kenbaar de rechtszekerheid en de dienstverlening aan burgers en bedrijven substantieel kan verbeteren.

Als naar de gemeentelijke business case wordt gekeken, dan is te zien dat in de beheerfase de baten de kosten overstijgen. De belangrijkste potentiële besparingen van tussen de € 0,9 en € 1,5 miljoen per jaar hangen samen met te vermijden licentiekosten voor de bestaande Wkpb-applicaties. Deze kosten kunnen komen te vervallen als gemeenten gebruik gaan maken van de internetapplicatie van het Kadaster of van de collectieve voorziening. Tegenover deze potentiële jaarlijkse besparingen staan wel eenmalige kosten voor de implementatie.

Er ligt een eerste opzet voor een stappenplan van de implementatie van Beter Kenbaar bij gemeenten. Gemeenten hebben met betrekking tot de implementatie nog wel verschillende aandachtspunten genoemd. Het gaat dan enerzijds om inhoudelijke vragen en keuzes over bijvoorbeeld het brondocument (Wat is het brondocument? Welke bijlagen horen daarbij?) en de reikwijdte van de AVG (Welke informatie moet straks weggelakt worden? Hoe kan dat op een goede manier georganiseerd worden?).

Anderzijds gaat het meer om uitvoeringsvragen over het aanleveren van informatie (Hoe wordt de informatie uit de LV Wkpb overgezet? Hoe komt de extra informatie die nu in de gemeentelijke registraties staat (bv. over contouren) in de BRK terecht? Hoe komen de brondocumenten in de BRK terecht? Werkt dit ook als een grote gemeente honderden of duizenden brondocumenten moet uploaden?).

Gemeenten zien duidelijk de meerwaarde van het samen oppakken van deze vraagstukken, in de volgende paragraaf zijn de gewenste vervolgacties gepresenteerd, waarvan een deel door de gemeenten samen opgepakt kan worden. In inhoudelijke werkgroepen kunnen de inhoudelijke vragen worden opgelost (over bv. brondocumenten en de AVG) en in pilots en praktijkbeproevingen kunnen oplossingen voor de implementatie worden uitgetest. Daarmee kan de impact voor gemeenten beperkt worden en wordt de kans op een succesvolle implementatie vergroot. Het is overigens wel relevant om bij toekomstige nog te maken keuzes steeds rekening te houden met de impact op gemeenten.

Het is op dit moment nog lastig om een goede inschatting te maken van de implementatiekosten van Beter Kenbaar bij gemeenten. Voor verschillende activiteiten zijn ramingen van de kosten te maken, maar er zijn ook nog verschillende onzekerheden die een grote impact kunnen hebben op te maken kosten. Een potentieel grote kostenpost hangt samen met de kosten die gemaakt moeten worden voor het ontsluiten van de data (over bijvoorbeeld contouren) uit de gemeentelijke registraties naar de BRK. Een andere potentieel grote kostenpost is het overzetten van de brondocumenten uit de bestaande DMS'en naar de BRK (in het bijzonder relevant voor grote gemeenten). Bij beide zaken is het de vraag of de data goed te ontsluiten is en is er mogelijk afhankelijkheid van de softwareleveranciers. Op dit moment is dat nog onduidelijk. Verder zit de grootste kostenpost in het verzamelen en scannen van de brondocumenten en het weglakken van privacygevoelige informatie. Te maken keuzes hebben hier grote invloed op de implementatiekosten voor gemeenten.

Wat is de haalbaarheid van de verschillende aanlevermechanismes voor gemeenten?

Het overgrote deel (waaronder ook verschillende G32-gemeenten) gaf aan een voorkeur te hebben voor de internetapplicatie van het Kadaster of voor een collectieve voorziening. Vooral de kosten en besparingen werden genoemd als onderbouwing voor deze keuze.

Gemeenten gaven daarbij aan dat zolang de internetapplicatie van het Kadaster de gemeenten in staat stelt om haar taken als Wkpb-beheerder adequaat uit te voeren én deze internetapplicatie tegen redelijke kosten gebruikt kan worden er geen reden is om te kiezen voor een collectieve voorziening. Daarbij hebben gemeenten wel benadrukt dat - in aanvulling op de functionaliteiten zoals beschreven in de definitiestudie Beter Kenbaar en de Solution Architectuur Globaal van Beter Kenbaar - de volgende functionaliteiten nodig zijn om de gewenste kwaliteitsverbetering in de bijhouding van publiekrechtelijke beperkingen te kunnen realiseren en daarmee de rechtszekerheid voor en dienstverlening aan burgers en bedrijven ook echt te kunnen verbeteren, te weten:

- Faciliteren meerdere rollen
- Opvoeren beperkingen met behulp van een digitale kaart.

Door de gemeenten is aangegeven dat de aanlevervoorziening meerdere rollen moet kunnen ondersteunen. Allereerst werken vooral de grotere gemeenten met een functiescheiding en het vier

ogen-principe om ervoor te zorgen dat er geen fouten worden gemaakt bij het aanleveren van de informatie aan de LV Wkpb en straks aan de BRK. Gemeentelijke ervaringen met betrekking tot het fatteren leren, dat dit leidt tot een significant betere kwaliteit van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen. Een belangrijk bijkomend voordeel van het faciliteren van meerdere rollen is dat het daarmee ook mogelijk wordt om de vakafdeling informatie over de beperkingen op te laten voeren. Dit draagt bij aan een hogere betrokkenheid van de vakafdeling met de Wkpb en een kleinere kans dat besluiten van de vakafdelingen niet terecht komen in de registratie (wat op dit moment volgens Wkpb-beheerders nog regelmatig voorkomt).

Gemeenten hebben eveneens aangegeven dat het van groot belang is, dat het in de aanlevervoorziening mogelijk is om beperkingen op te voeren door percelen, BAG-ID's en BGT-ID's aan te klikken en te selecteren op een digitale kaart en dat het mogelijk is om een vrije contour te kunnen uploaden of in te kunnen tekenen bij het opvoeren van nieuwe beperkingen. Tevens vinden zij het van belang dat bestaande beperkingen kunnen worden gewijzigd door deze aan te klikken op de kaart. Iets minder dan de helft van de gemeenten (47%) voeren beperkingen nu ook al in op basis van contouren en een aanlevervoorziening zonder deze functionaliteit is een stap terug voor deze gemeenten. Dat is een ernstig risico voor het huidige positieve momentum, dat er nu bij gemeenten is voor Beter Kenbaar. De visualisatie zorgt er voor dat de Wkpb-beheerder beter fouten in de (concept)-besluiten kan achterhalen en dat hij zelf geen fouten maakt bij het opvoeren van de beperkingen in de registratie. Een belangrijk bijkomend voordeel is dat deze functionaliteit het ook mogelijk maakt om beperkingen die nu in de LV Wkpb geregistreerd zijn op basis van percelen relatief eenvoudig aangepast kunnen worden naar bijvoorbeeld BAG-ID of BGT-ID in de registratie. Ook dat draagt weer bij aan een hogere kwaliteit van de registratie en aan meer rechtszekerheid voor en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.

5.2. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van Beter Kenbaar volgens de gemeenten. Veel is nog onduidelijk en daarom starten wij met een algemene gewenste vervolgactie, voordat de thematische vervolgacties worden gepresenteerd:

Gewenste vervolgactie: Het is bij de verdere invulling en ontwikkeling van Beter Kenbaar van belang om rekening te houden met de impact van de nog te maken keuzes voor gemeenten en andere betrokkenen.

In het navolgende zijn de overige gewenste vervolgacties thematisch naast elkaar gezet:

- Architectuur / aanlevervoorziening;
- Uitwerken inhoudelijke vraagstukken;
- Opdoen ervaringen;
- Omgevingswet.

Architectuur / aanlevervoorziening

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat gemeenten, andere bronhouders en Kadaster samen tot een gedeeld beeld van de architectuur komen en dat de in deze uitvoeringstoets gepresenteerde architectuuroplossingen worden gematcht met onder meer de Solution Architectuur Globaal (SAG) van het Kadaster.

Gewenste vervolgactie: Het is relevant om bij de uitwerking van de Beter Kenbaar oplossing rekening te houden met Common Ground. Heel concreet is het aan te raden om gebruik te maken en waar mogelijk aan te sluiten op de resultaten van de pilot BRK-bevragingen.

Gewenste vervolgactie: Gemeenten vinden het van belang dat de aanlevervoorziening de Wkpb-beheerder in staat stelt om haar taken adequaat uit te voeren teneinde de gewenste kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren en daarmee bij te dragen aan de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. De aanlevervoorziening moet daarvoor de juiste functionaliteiten bieden, waaronder het faciliteren van meerdere rollen en het opvoeren van beperkingen met behulp van een digitale kaart.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er een goede governance structuur wordt opgezet voor de ontwikkeling en de doorontwikkeling van de internetapplicatie van het Kadaster, waarin Kadaster, gemeenten en overige bronhouders een vergelijkbare rol hebben. Hierbij kan gedacht worden aan een vergelijkbare opzet als bij het BAGBAO.

Gewenste vervolgactie: Zorg ervoor dat de management-informatie uit de Wkpb-kwaliteitsmonitor aan blijft sluiten bij de ontwikkelingen van Beter Kenbaar en de behoeften van de gemeenten en andere bronhouders.

Uitwerken inhoudelijke vraagstukken

Gewenste vervolgactie: Er zijn veel vragen bij gemeenten over wat bedoeld wordt met de term 'brondocumenten'. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de inhoud van het begrip 'brondocument'. Wat valt hier wel onder en wat niet? Ook hierbij is het van belang om aandacht te hebben voor de impact van keuzes.

Gewenste vervolgactie: Voer een juridisch onderzoek uit naar wat gemeenten en andere bronhouders kunnen en/of moeten doen als bepaalde brondocumenten niet meer gevonden kunnen worden. Stel hierover een advies op en communiceer dit aan alle betrokkenen. Voeg dit – indien relevant – dan ook toe aan de documentatie die gemeenten gebruiken ter ondersteuning van de implementatie van Beter Kenbaar.

Gewenste vervolgactie: Er moet onderzocht worden wat de archiefvereisten zijn met betrekking tot de brondocumenten die onderdeel uitmaken van de Wkpb / Beter Kenbaar en indien relevant moet dit aangepast worden in de selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen.

Gewenste vervolgactie: Er zijn veel vragen bij gemeenten over de implicaties van de AVG voor Beter Kenbaar. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de privacyaspecten, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een privacy impactanalyse (PIA). Ook hierbij is het van belang om aandacht te hebben voor de impact van keuzes.

Gewenste vervolgactie: Er is bij gemeente behoefte aan meer duidelijkheid over de te gebruiken objectgrondslagen voor de registratie van beperkingen in de BRK. Het is daarom gewenst dat er een inhoudelijke werkgroep komt met experts vanuit diverse disciplines die zich gaan buigen over de te gebruiken objectgrondslagen. Daarbij moet ook worden gekeken naar de impact van de nieuwe objectgrondslagen op de toekomstig te nemen beperkingenbesluiten.

Gewenste vervolgactie: Er moet nog nader worden uitgewerkt in het project Beter Kenbaar hoe het wijzigen van percelen doorwerkt naar de registratie van beperkingen en de daarmee samenhangende werkzaamheden voor gemeenten en andere bronhouders.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang dat er in de nieuwe wet- en regelgeving voor Beter Kenbaar wordt uitgewerkt wat de verantwoordelijkheden zijn voor de bronhouders en wat de verantwoordelijkheden zijn voor het Kadaster.

Opdoen ervaringen

Gewenste vervolgactie: Het is aan te raden om de stap 'het volledig en consistent maken van de LV Wkpb en de gemeentelijke registratie' te starten met een beperkt aantal voorlopergemeenten om samen keuzes uit te werken (bv. inhoud en vorm van de lijst), de werkwijze te beproeven, te leren van de ervaringen. Vervolgens kunnen zij de geleerde lessen delen met andere gemeenten (en andere bronhouders). Dat maakt het mogelijk om een verdere invulling te geven aan deze stap en om een goede schatting te maken van de benodigde inspanningen van de Wkpb-beheerders.

Gewenste vervolgactie: Gemeenten hebben in de interviews aangegeven dat handvatten en een handreiking hoe om te gaan met het privacyvraagstuk grote meerwaarde kan hebben. Daarmee wordt voorkomen dat alle gemeenten zelf het wiel moeten uitvinden. Het is daarom interessant om met een aantal voorlopergemeenten, andere bevoegde gezagsorganen en het Kadaster een pilot uit te gaan voeren met betrekking tot de praktische uitwerking van de aanbevelingen uit de inhoudelijke werkgroep voor privacy.

Gewenste vervolgactie: Er moet door een pilotgroep van gemeenten nader worden onderzocht wat de mogelijkheden en gevolgen (inclusief de te verwachten kosten) zijn van het overzetten van de (contour-)informatie uit de gemeentelijke Wkpb-applicaties naar de BRK.

Gewenste vervolgactie: Er moet door een pilotgroep van gemeenten nader worden onderzocht wat de mogelijkheden en gevolgen (inclusief de te verwachten kosten) zijn van het overzetten van de brondocumenten vanuit de bestaande DMS'en naar de BRK.

Omgevingswet

Gewenste vervolgactie: Het is van belang om gedurende het project Beter Kenbaar te monitoren welke ontwikkelingen zich voordoen met betrekking tot de Omgevingswet en daarop moet – indien mogelijk en noodzakelijk – worden geanticipeerd.

Gewenste vervolgactie: Het is van belang om gedurende het project Beter Kenbaar te monitoren welke ontwikkelingen zich voordoen ten aanzien van de LVBB (Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen) en het koppelvlak van de Omgevingsdocumenten en daarop moet – indien mogelijk en noodzakelijk – worden geanticipeerd.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews

Organisatie	Naam
Amsterdam	Marco Scheffers*
Amsterdam	Suzette Spoelstra
Baarn	Ron Wildenburg*
Breda	Arno Maas*
DataLand	Roland van de Boel
DataLand	Ronald Bokhove*
De Fryske Marren	Jorn Kemker
Delfzijl	G.F. Kiers-de Boer
Eindhoven	Antoon van Ham
Eindhoven	Frank Sniijders*
Gegevenshuis	Peter Meijers
Gouda	Margot Quist*
Harderwijk, Ermelo, Zeewolde	Jan Hilhorst
Hellendoorn	Alex Mengerink
Kadaster	Aldert Boersma
Kadaster	Rik Ebbeling
Leiden	Arjan Honkoop*
Leusden	Kees Waaldijk*
Rijssen-Holten	Joop Voortman*
Rotterdam	Peter Groeneveld*
Rotterdam	Soemardi Kartopawiro
Rotterdam	Patrick Schmidt*
Smallingerland	Simon Brandenburgh*
Venray	Huub van Rhee
Venray	Rudolf van Summeren
Weesp	Andre IJsendijk*

* Aanwezig bij klankbordbijeenkomst d.d. 29 mei 2018

Begeleidingsgroep

Organisatie	Naam
Amsterdam / Beter Kenbaar	Marco Scheffers
Kadaster	Hanneke Vreman
Ministerie van BZK	Dirk de Klerk
VNG	Janneke de Zwaan

Bijlage B: Gebruikte bronnen

Rapporten en studies

Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2013), *Kosten-batenanalyse Ondernemingsdossier voor gemeenten*.

Kadaster (2018), *Publiekrechtelijke beperkingen Beter Kenbaar. Definitiestudie*.

Kadaster (2018), *Jaarverslag 2017. Voortbouwen op een stabiele basis*.

Kadaster (2018), *Solution Architectuur Globaal (SAG). Beter Kenbaar - Spoor 3: Aanpassingen BRK. Versie 0.99*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), *Handleiding Overheidstarieven 2018*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), *Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*.

Ministerie van Economische Zaken, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten & VNG (z.d.), *Handleiding eHerkenningmiddelen. Tips voor gemeenten over aanschaf, gebruik en beheer van eHerkenningmiddelen*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), *Herplanning stelselherziening omgevingsrecht en reactie op BIT-advies*.

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017), *Maak Waar!*

VNG Realisatie (2018), *Impactanalyse Landelijke Online Diensten. Conceptversie*

Werkgroep Common Ground (2017), *Voorstel Common Ground. 10/27/2017. Voorstel tot uitwerking*.

Internet

<https://www.eigenhuis.nl/huis-verkopen/checklist-huis-verkopen>

[https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_\(GEMMA\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_(GEMMA))

<https://github.com/VNG-Realisatie/nlx>

<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61-16>

<https://www.softwarecatalogus.nl/>

<https://vng.nl/samen-organiseren/common-ground>

https://vng.nl/files/vng/common_ground_-_voorstel.pdf

https://www.vngrealisatie.nl/sites/king/files/0003_KING_eHerkenning_def.pdf

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0016876/2016-07-01>



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl