

GEBOUWENREGISTRATIE

Het belang van gebouwgegevens binnen het openbaar bestuur is ongekend groot. Dit blijkt niet alleen uit eerdere afleveringen van de serie over een gebouwenregistratie in dit blad, maar ook uit door de Ravi en de VNG opgeleverde haalbaarheidsstudie naar een authentieke gebouwenregistratie. Uit deze haalbaarheidsstudie, onder de titel 'Van kraamkamer tot sloophamer', komt naar voren dat de komst van een goed geregelde gebouwenregistratie intussen breed wordt ondersteund. Toch zijn er na de ontvangst van dit rapport door de staatssecretaris van VROM op 3 oktober 2001, vanuit dit ministerie nog weinig zichtbare vervolgstappen ondernomen.

**IR. E. DOLLE en
DR. IR. M. RIETDIJK**
Senior adviseur vast-
goed informatie
gemeente Den Haag,
resp. management
consultant Cap Gemini
Ernst & Young

Authentieke gebouwenregistratie

Bij diverse gemeenten bestaat behoefte aan richtlijnen om een aanvang te kunnen maken met een authentieke gebouwenregistratie. Met deze registratie kunnen diverse werkprocessen efficiënter verlopen en kan de burger beter worden bediend. Zo kunnen programma's als 'handhaving en toezicht inzake brandveiligheid' die door diverse overheden zijn gestart, pas met goed gevolg worden afgerond als er een betrouwbare gebouwenregistratie is ingericht.

Voorafgaand hieraan dienen eerst de navolgende vragen te worden beantwoord:
'Wat betekent het begrip authenticiteit nu in de praktijk?'
'Hoe moeten we de authentieke registratie inbedden in de gemeentelijke organisatie?'
'Waar moeten we beginnen?'

Complexe vraagstukken die de neiging oproepen te wachten met het ontwikkelen van een gebouwenregistratie, totdat daarvoor een wettelijke regeling is opgesteld.

Dit laatste kan echter nog jaren duren. Het belang van gebouwgegevens voor de gemeentelijke gegevenshuishouding rechtvaardigt een snellere start (hetgeen recent in IOV¹ verband ook door de VNG is betoogd). Door middel van dit artikel hopen wij gemeenten die verder willen met de ontwikkeling van een gebouwenregistratie, enige steun te bieden bij het nadenken over een in dit licht te volgen strategie. Het uitgangspunt daarbij vormt de huidige stand van zaken rondom de gedachtevorming over authentieke registraties.

Naar een authentieke gebouwenregistratie

Authentieke registratie als schakel

Gegevens in verschillende overheidsregistraties hangen veelal met elkaar samen. Om een samenhang te verkrijgen, zullen er relaties gelegd moeten worden tussen de verschillende registraties op basis van gemeenschappelijke gegevens. Een aldus samenhangende groep van aan elkaar gerelateerde registraties vormt een stelsel van registraties. Door registraties te groeperen in een stelsel, kunnen gegevens in bestaande registraties eenvoudiger worden ontsloten. Bovendien bevordert een stelsel van overheidsregistraties de transparantie van de informatievoorziening binnen de

overheid. Voorwaarde is hierbij dat er binnen het stelsel sprake is van eenduidigheid over de afbakening van objecten (definitie) en hun unieke aanduiding (identificatie). Authentieke registraties spelen hierbij een fundamentele rol. (*Authentieke registratie* – Een door de overheid officieel als zodanig aangewezen registratie van gegevens, die in hun soort de enige grondslag vormen voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken.)

Gegevens uit authentieke registraties vormen de grondslag voor activiteiten van de overheid en beschikken over een dusdanige kwaliteit en inhoud dat zij breed toegepast kunnen worden. Dit betekent dat indien een overheidsorganisatie behoefte heeft aan een gegeven dat al is opgenomen in een authentieke registratie, zij verplicht is van die authentieke registratie gebruik te maken. Hiermee wordt voorkomen dat reeds bekende gegevens opnieuw bij burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties worden ingewonnen. Gemeenschappelijk en gezamenlijk gebruik van gegevens leiden hierbij tot een intelligente (maar zeker geen alwetende) overheid.

Enkele van deze authentieke registraties kenmerken zich door een groot aantal hergebruikte partijen, afkomstig uit verschillende sectoren. Het betreft hier fundamenteel geachte registraties van objecten voor de inrichting van het stelsel, omdat zij een duurzame relatie met de overheid hebben en de overheid daarvan kennis moet hebben om haar taak te kunnen uitvoeren. Deze registraties worden vanuit het programma Stroomlijning Basisgegevens als 'basisregistratie' aangemerkt. Vooralsnog worden binnen het stelsel basisregistraties onderscheiden ten aanzien van personen (GBA), niet natuurlijke personen en vestigingen (BBR), opdelende ruimtelijke objecten (GKB), kadastrale percelen (Kadastrale registratie) en gebouwen en verblijfseenheden. Daarnaast wordt een aparte authentieke adressenregistratie voorzien, waarmee de relaties tussen verschillende authentieke registraties kunnen worden geëffectueerd.

Waarborging van authenticiteit

De bijzondere doelstelling van een authentieke registratie en met name van de authentieke basisregistraties zorgt ervoor dat de eisen aan zo'n registratie anders en in het algemeen stringenter zullen zijn dan de eisen die worden gesteld aan andere registraties. Authentieke registraties fungeren immers als een collectieve nutsvoorziening met een infrastructureel karakter. De registratiehouder zal dan ook worden verplicht het register volgens expliciete kwaliteitsrichtlijnen te onderhouden en te borgen dat het register aan deze kwaliteit blijft voldoen. Dit kan door een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen in te voeren bij de inrichting van de authentieke registratie. De specifieke invulling ervan kan per registratie verschillen. In het kader van een authentieke gebouwenregistratie kan onder meer worden gedacht aan de volgende maatregelen:

- 1 Mutaties in de registratie kunnen uitsluitend gebaseerd zijn op:
 - daaraan ten grondslag liggende officiële documenten (zoals bouwvergunningen);
 - inwinning door of namens de houder (zoals landmeetkundige inwinning van de exacte ligging van een nieuw gebouw);
 - overname van gegevens uit andere authentieke registraties (zoals het adres van een van het gebouw onderdeel uitmakende verblijfseenheid).
- 2 Het verwerken van mutaties wordt gecontroleerd door:
 - bij het doorvoeren van ingrijpende wijzigingen in de registratie, fiattering door de beheerder van de registratie te laten plaatsvinden (zoals bij de verwijdering van een gebouw als gevolg van het tenietgaan daarvan);
 - interne audits uit te voeren naar de juiste uitvoering van mutatieprocedures (zoals de juiste interpretatie van de objectafbakening van het gebouw).
- 3 Afnemers dragen bij aan verbetering van de registratie door:
 - een verplichte terugmelding van onjuistheden in de authentieke registratie door de afnemers (zoals door de Brandweer als wezenlijke afwijkingen met bijvoorbeeld waarnemingen van de inspecteur worden geconstateerd);
 - bij onjuistheden niet zelfstandig wijzigingen in de eigen registratie door te voeren, maar na terugmelding bij de beheerder van de authentieke registratie te wachten op een gecorrigeerd gegeven.

Naarmate dergelijke kwaliteitsbevorderende maatregelen beter worden uitgevoerd, zal de gebruikswaarde van de gegevens stijgen. In dat verband wordt ook wel gesproken van zelfreinigende databases.

Groeimodel

Het opzetten van een authentieke gebouwenregistratie, conform onder meer de hiervoor genoemde voorwaarden, is geen sinecure. Het betreft een meerjarig traject waarin nog tal van knelpunten zullen moeten worden opgeheven. Ook in het programma Stroomlijning Basisgegevens wordt onderkend dat een potentiële authentieke registratie veelal niet direct zal voldoen aan alle daaraan te stellen eisen, maar dat deze daar geleidelijk toe uitgebouwd wordt. Het streven is om te

voldoen aan alle eisen die gesteld kunnen worden aan een authentieke registratie. Eerst wanneer dat ook daadwerkelijk het geval is, zal aan de registratie officieel het predikaat van 'authentieke registratie' kunnen worden toegekend. Registraties die zijn voorbestemd om uit te groeien tot een officiële authentieke registratie, kunnen worden aangemerkt als 'authentieke registratie in wording'. Deze laatste registraties zullen dan in elk geval de potentie moeten hebben om een authentieke registratie te worden en moeten derhalve voldoen aan een aantal (nog nader te bepalen) minimumvoorwaarden.

Implementatievormen van een gebouwenregistratie bij gemeenten In zijn bijdrage aan de artikelenreeks in dit blad beschouwt de heer Koperdraat drie organisatiemodellen voor authentieke registraties. Het expertmodel, pseudo-marktmodel en marktmodel hebben ieder andere gevolgen voor de organisatie van de gemeentelijke informatievoorziening. De keuze van een model door een gemeente hangt af van een aantal factoren, zoals het vigerend informatiebeleid, geldende organisatieprincipes (decentraal, centraal) en eventuele wensen en eisen van afnemers of van de wetgever. Daar waar de heer Koperdraat de nadruk legt op de organisatie, zijn voor authentieke registraties aspecten als gegevensbeheer, beheer van de informatievoorziening, kwaliteitsborging, brondocumenten en inbreng van afnemers minstens zo belangrijk. Als verdere uitwerking van de drie organisatiemodellen, worden door ons een drietal implementatievarianten onderscheiden voor een gebouwenregistratie bij gemeenten. Binnen deze implementatievarianten ligt de nadruk op aandacht voor de gegevensinhoudelijke aspecten van een authentieke registratie. In de opgenomen tabel is een puntsgewijs overzicht van de verschillende relevante aspecten opgenomen.

	Procesvariant	Netwerkvariant	Integratievariant
Gegevensbeheer door:	Procesafdeling	Procesafdelingen met een regisseur	Centrale afdeling met eventuele decentrale medewerkers
Gegevensbeheer bij de bron:	Ja; mogelijk vindt meervoudige bijhouding plaats	Ja; eenmalige bijhouding en een extract in het gegevenspakhuis	Nee; wel eenmalige bijhouding van de gegevens
Scheiding gegevensbeheer - beheer informatievoorziening:	Nee; procesafdeling is verantwoordelijk	Ja; gegevensbeheer bij de bron, beheer informatievoorziening centraal	Nee
Toekenning unieke ID:	Niet gecoördineerd	Centraal	Centraal
Brondocumenten:	Opslag bij het proces. Gegevens in registratie hoeven niet uit brondocument afkomstig te zijn	Opslag bij het proces, centrale toegang. Altijd een relatie brondocument - registratie	Centrale opslag in register Gegevens in registratie worden uit brondocument afgeleid.
Kwaliteitsborging:	Slecht; door gebrek aan sturing en controle	Goed, regisseur voert audits uit	Goed; door toepassing diverse mechanismen
Terugmelding afnemers aan gebouwenregistratie:	Niet	Gewenst	Verplicht
Automatisch doorgeven van mutaties in gebouwenregistratie naar werkprocessen	Alleen binnen het betreffende proces	Mogelijk binnen het netwerk van registraties	Noodzakelijk; feitelijke uitwerking is belangrijk aandachtspunt
Is integratie van gegevens mogelijk:	Nee; dat is ook niet het doel van de gegevens	Ja; gebeurt al in gegevenspakhuis	Ja; bij strikte toepassing regels Authentieke Registraties
Gevolgen voor gemeentelijke organisatie:	Weinig	Matig; opzetten administratieve en beheerorganisatie	Veel; verschuiving van taken
<i>Groeipad</i>	<i>Huidige Situatie</i>	<i>2004</i>	<i>2010?</i>

Procesvariant : gebouwenregistraties als gegevenseilanden

De procesvariant is vergelijkbaar met het marktmodel. Iedere afdeling houdt voor haar eigen werkprocessen gegevens bij, waarbij relaties met andere processen nauwelijks aanwezig zijn. Dit is een situatie die bij veel gemeenten voorkomt. Gevolg hiervan is dat gegevens slecht toegankelijk zijn en door het gebruik van verschillende gegevensdefinities ook niet combineerbaar zijn. Geïntegreerde informatievoorziening, bijvoorbeeld in een loket Bouwen & Wonen, is hierdoor niet goed mogelijk. Enige sturing door informatiemanagers op het informatiebeheer bij de verschillende afdelingen is vaak lastig realiseerbaar.

Netwerkvariant: de gebouwen-registratie als gegevenspakhuis

De essentie van de netwerkvariant is dat verschillende gemeentelijke registraties aan elkaar gereleerd worden. Dit zal een zeer strikte scheiding inhouden van het gegevensbeheer en het beheer van de informatievoorziening. Een extract uit een aantal gemeentelijke registraties zal hierbij de gebouwenregistratie gaan vormen. Het gegevensbeheer wordt hierbij nog steeds bij een aantal afdelingen uitgevoerd. Gedacht kan worden aan de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (gegevens uit bouw- en sloopvergunningen), de afdeling Belastingen (gegevens uit het WOZ proces) en de afdeling Landmeten (geometrie). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het principe van bronbeheer. Eén regisseur draagt zorg voor koppelbaarheid, bewaking van de gegevenskwaliteit, toekennen van unieke identificaties, het beheer van de gegevensdefinities en het uitvoeren van interne kwaliteitsaudits. Deze regisseur zorgt er tevens voor dat de gegevens van de aanleverende afdelingen door middel van een gegevenspakhuis toegankelijk worden gemaakt. Gegevensverstrekking aan afnemers zal ook altijd via het gegevenspakhuis plaats moeten vinden. Voorkomen moet worden dat afdelingen uit de eigen processystemen gegevens aan derden gaan verstrekken. Dit werkt gegevensvervuiling in de hand.

Een vraag die nog beantwoord dient te worden, is in hoeverre door middel van deze variant het authentieke karakter van de gebouwenregistratie gewaarborgd kan worden. Eén van de kenmerken van een authentieke registratie is immers de heldere relatie die er dient te zijn met de brondocumenten. Wanneer het gegevensbeheer decentraal plaatsvindt, dient hiervoor een oplossing te komen. Mogelijk biedt het koppelen van de registratie met een document management systeem mogelijkheden. Nu het immers langzaam mogelijk wordt om ook van digitale bestanden de authenticiteit te garanderen door het plaatsen van een elektronische handtekening, hoeft een besluit niet langer noodzakelijkerwijs in een papieren document te worden vastgelegd.

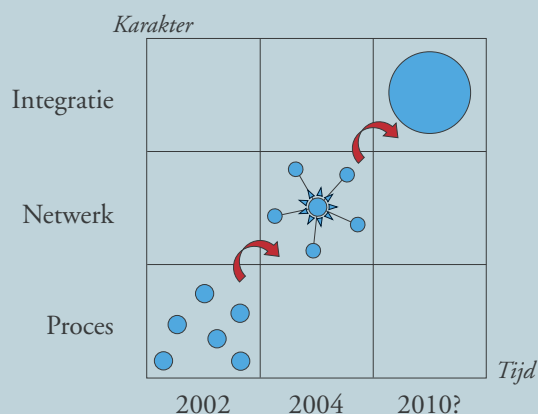
Integratievariant : de centrale gebouwenregistratie

Kenmerk van de integratievariant (grotendeels vergelijkbaar met het expertmodel) is dat het gegevensbeheer centraal plaatsvindt. Hierdoor hoeven er geen extracties vanuit decentrale gegevensbronnen te worden gepleegd. Eén afdeling 'Basisregistraties' wordt verantwoordelijk voor het beheer en de bijhouding van de authentieke gebouwenregistratie. Door alle activiteiten in één hand te brengen, ontstaat een beheersbaar proces. Een centrale vastlegging van gebouwgegevens garandeert bovendien gegevensbeheer dat plaatsvindt onafhankelijk van het proces. Wanneer de processen wijzigen, zal dat in veel mindere mate consequenties hebben voor de authentieke registratie. De relatie tussen de gegevensbeheerder en de gegevensgebruiker is veel directer, waardoor eerder het zelfreinigend vermogen van de registratie zal ontstaan. Verschillende afdelingen, waaronder Belastingen zullen afnemer worden van de gebouwenregistratie. Een verschuiving van een deel van de taken van bijvoorbeeld de afdeling Belastingen naar de afdeling Basisregistraties zal dan het gevolg zijn.

De vorming van één verantwoordelijke afdeling voor de gebouwenregistratie betekent echter een flinke verandering. De procesafdelingen die ieder verantwoordelijk waren voor de eigen informatievoorziening, zullen nu gegevens aangeleverd moeten krijgen die minstens dezelfde kwaliteit hebben als de zelf beheerde gegevens. Een strikte toepassing van de gemaakte afspraken is noodzakelijk. Een ander te onderzoeken punt betreft de overname van gegevens uit onder meer brondocumenten. Daar waar in de netwerkvariant het principe van bronbeheer wordt aangehouden, wordt dat in deze variant losgelaten. De gegevensbeherende afdeling ontvangt bijvoorbeeld de bouwvergunningen van de verantwoordelijke afdeling en interpreteert deze zelfstandig. Uit het brondocument worden de te registreren gegevens afgeleid. Gevolg van het inrichten van deze variant is dat inhoudelijke kennis in hoge mate bij de afdeling basisregistraties aanwezig dient te zijn. Bovendien kan deze variant aanzienlijke documentenstromen tot gevolg hebben.

De varianten als groeimodel Van de genoemde varianten is momenteel vooral de procesvariant gemeengoed bij de organisatie van gebouwgegevens. Toch zijn veel gemeenten zich bewust van de wenselijkheid van een basisregistratie voor gebouwen (al dan niet in authentieke vorm). Zij vragen zich echter vertwijfeld af op welke wijze zij dan tot een authentieke gebouwen-

registratie zouden moeten komen. Dit laatste geldt met name in het licht van de vele onduidelijkheden die daarover nog bestaan. Een globale ontwikkelrichting gebaseerd op de inpassing van de bestaande situatie en lopende ontwikkelingen in een globaal eindbeeld van een authentieke gebouwenregistratie zou daarvoor een uitkomst kunnen bieden. Het hiervoor geïntroduceerde onderscheid in een drietal varianten, biedt daartoe naar onze mening een mogelijkheid. De drie genoemde varianten kunnen namelijk worden opgevat als een groeipad (zie ook de opgenomen figuur). Uitgaande van de procesvariant zou daarbij eerst gewerkt kunnen worden aan de ontwikkeling van een netwerkvariant. Afhankelijk van de vraag welke eisen uiteindelijk aan authentieke registraties zullen worden gesteld, ligt daarbij een doorgroei naar een integratievariant in de rede.



Een dergelijk groeimodel kent als belangrijkste voordeel dat met de voorbereiding van een authentieke gebouwenregistratie niet hoeft te worden gewacht tot alle details over deze registratie bekend zijn. Werken aan een netwerkvariant betekent feitelijk het bouwen aan belangrijke elementen van een authentieke registratie. Voor het opzetten van zowel de netwerkvariant als een authentieke gebouwenregistratie is het immers noodzakelijk om bestaande knelpunten in de gegevenshuishouding rondom gebouwen aan te pakken. Behalve om het tegengaan van meervoudige gegevensinwinning en gegevensvastlegging, gaat het daarbij ook om het uniformeren van objectdefinities (in aansluiting op de in de haalbaarheidsstudie opgestelde objectdefinities). Daarnaast kunnen de belangrijkste (meervoudig gebruikte) gebouwgegevens reeds in het gegevenspakhuis worden opgenomen. Behalve dat op deze wijze ervaring kan worden opgedaan met een centrale (kern)gebouwenregistratie, zal dit voor veel gemeenten bovendien een belangrijke stap betekenen richting het beter ontsluiten van de interne gegevenshuishouding.

Een groeimodel met daarin de ontwikkeling van de netwerkvariant als eerste groeistap biedt de mogelijkheid toe te groeien naar een registratie die als uitgangspunt zou kunnen dienen voor een feitelijke authentieke registratie. De genoemde netwerkvariant kan door een goede invulling wellicht worden aangemerkt als een 'authentieke gebouwenregistratie in wording', zoals dit vanuit het programma Stroomlijning Basisgegevens wordt beoogd. Hiertoe zullen in ieder geval nog verschillende elementen van het authentieke karakter nader moeten worden ingevuld. Het zijn ook deze aspecten die gemeenten in een latere fase nog voor aanvullende organisatorische vraagstukken zullen plaatsen. Met name het invoeren van een brondocumentenregister, het organiseren van de beheerfunctie van het authentieke gedeelte van de gebouwenregistratie en de inrichting van de toegankelijkheid van de registratie zal ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeentelijke organisatie. Uiteindelijk resteert de vraag of het authentieke karakter van de gebouwenregistratie ook al in de netwerkvariant kan worden bereikt. Wanneer het antwoord op deze vraag bevestigend is, zou dat de doorgroei naar de integratievariant (met de nodige organisatorische hobbels) wellicht overbodig maken.

Kansen voor gemeenten Gebouwgegevens behoren tot de kern van de gegevenshuishouding van de overheid. Dit rechtvaardigt zonder meer een goede gebouwenregistratie. Gemeenten zouden dan ook niet moeten afwachten tot de vele vraagstukken rondom een authentieke gebouwenregistratie zijn opgelost, maar op de korte termijn aan de slag moeten gaan met de uniformering en interne ontsluiting van gebouwgegevens. Het gepresenteerde groeimodel biedt daartoe de mogelijkheden. Hierbij kan er worden gestart met de ontwikkeling van een gebouwenregistratie met authentieke kenmerken (netwerkvariant), zonder dat een verdere doorgroei naar een

(wettelijk geregelde) authentieke gebouwenregistratie wordt belemmerd.

Al doende leert men. De aandacht van gemeenten zal zich op de korte termijn dan ook niet moeten richten op alle relevante aspecten van een authentieke gebouwenregistratie, maar op die onderdelen waarover momenteel minder onduidelijkheid bestaat. Kennis over deze aspecten geeft immers niet alleen inzicht in de huidige stand van zaken, maar biedt ook belangrijke informatie ten behoeve van de verdere invulling van een authentieke gebouwenregistratie. Want het fundament waarop de authentieke gebouwenregistratie gebouwd zal worden, mag er dan liggen, door discussies over de detailinrichting van de tweede verdieping lijkt het bouwproces te stagneren. Onterecht. Deze discussies hoeven namelijk niet te worden afgewacht om verder te kunnen bouwen aan de eerste verdieping. Gemeenten zouden de ontwikkelingen daarom ook niet lijdzaam moeten afwachten, maar actief aan de gang moeten gaan met de inrichting van een gebouwenregistratie volgens de netwerkvariant. Op naar de eerste verdieping!

Noot

* Intergemeentelijk Overleg Vastgoed.

Literatuur

'Professioneel beheer van gebouwgegevens verhoogt de kwalitatieve gebruikswaarde ervan', E.J.M. Koperdraat, *B&G*, maart 2001.

'Meer doen met minder gegevens; een onderzoek naar een stelsel rond authentieke registraties', rapport *Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens*, 2001.

'Van kraamkamer tot sloophamer; haalbaarheidsstudie authentieke registratie van gegevens over gebouwen in het kader van het project gebouwen in woord en beeld', rapport *Ravi en VNG*, 2001.