

# Gebouwenregistratie

In de zesde aflevering in de serie over gebouwenregistratie aandacht voor de wenselijkheid van een speciale afdeling bij gemeenten.

## Professioneel beheer van gebouwgegevens verhoogt de kwalitatieve gebruikswaarde ervan

**E.J.M. KOPERDRAAT**

Partner bij Innogration Management Consultants en management Consultant op het terrein van (vastgoed)-informatievoorziening voor gemeentelijke organisaties

Informatie over gebouwen is onontbeerlijk geworden voor tal van gemeentelijke processen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan de uitkering uit het gemeentefonds, de heffing van OZB, baatbelasting en andere objectgebonden heffingen, de statistische informatieleveringen aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het aan de gemeente gedecentraliseerd volkshuisvestingsbeleid, de taxatie van de waardebeoordeling onroerende zaken, de bewaking van de gemeentelijke processen en zeker niet in de laatste plaats de informatieverstrekking aan de burger via het zogeheten overheidsloket.

Daarnaast is het gebruik van gebouweninformatie binnen het openbaar bestuur zo toegenomen dat het voor gemeenten – zonder een goed sluitende gemeentelijke gebouwenregistratie – niet meer mogelijk is om behoorlijk werkzaamheden uit te voeren of activiteiten van medeoverheden te controleren. Uit tal van beroeps- en bezwaarprocedures blijkt tevens dat werken op basis van handadministraties en gebouwencartotheken of in de vorm van aantekeningen in dossiers toenemend leidt tot onnodige misslagen en vergissingen. Men heeft immers veelal geen of niet snel genoeg een totaaloverzicht van alle door de gemeente genomen beslissingen. Dit kwaliteitsgebrek brengt afbreukrisico's mee, zowel als gevolg van beleid dat gefundeerd is op verkeerde gronden, als mogelijke aansprakelijkstelling door derden. Een goed sluitende gemeentelijke registratie van gebouwgegevens kan het aantal vergissingen terugdringen omdat deze registratie een overzicht geeft van alle rechtsfeiten (gemeentelijke besluiten).

Zo'n goed sluitende gemeentelijke registratie van gebouwgegevens kan een authentieke registratie zijn, zoals BZK die bij de stroomlijning van basisgegevens heeft voorzien. Onder een authentieke gebouwenregistratie wordt een registratie verstaan, waarin de rechtsfeiten van het gebouw eenduidig en eenmalig worden verzameld en waarvan de juistheid en compleetheid (authenticiteit) worden gegarandeerd. Wanneer iemand behoefte heeft aan een gebouwgegeven, is hij verplicht dit te ontfemen aan de authentieke gebouwenregistratie. De werking van deze authentieke gebouwenregistratie is op deze wijze te vergelijken met de gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA).

**Organisatorische modellen voor een authentieke registratie** Hoewel een authentieke registratie voor gebouwgegevens aantrekkelijk klinkt, heeft de ervaring met de GBA nog eens bevestigd dat de implementatie van een basisregistratie vooral een bestuurlijk-organisatorisch vraagstuk is. Daarbij gaat het om de vraag hoe het gegevensverwerkend proces van de gebouwgegevens binnen de gemeentelijke organisatie wordt ingebed. Vaak draait het om het vraagstuk van centraal versus decentraal. In theorie zijn drie modellen mogelijk:

- Het expertmodel, waarin een centrale afdeling is belast met de zorg voor de verzameling, het beheer en de beschikbaarstelling van gegevens binnen de gemeente.
- Het pseudo-marktmodel, met decentrale verantwoordelijkheid voor de verzameling en het gebruik van gegevens en daarnaast een centrale verantwoordelijkheid voor het bewaren en verstrekken van gegevens.
- Het marktmodel, waarbij binnen de gemeente elke organisatie-eenheid zelf de verantwoordelijkheid heeft voor het verzamelen, opslaan, bewaren en verstrekken van gegevens.

**Het expertmodel** In het expertmodel wordt het gegevensverwerkend proces als primair proces aan een organisatie-eenheid toebedeeld. Deze eenheid heeft tot taak vooraf afgesproken gegevens te verzamelen, op te slaan, te bewaren en beheren en op verzoek of spontaan te verstrekken. Decentrale organisatie-eenheden, die de gegevens nodig hebben bij de uitvoering van hun taak, gebruiken uitsluitend de gegevens van die centrale eenheid. Dit centrale model komen we binnen gemeenten tegen bij de persoonsinformatie (afdeling Burgerzaken voor de GBA-gegevens) of voor indicateurszaken (afdeling Interne zaken voor post- en archiefwerkzaamheden).

Het grote voordeel van dit model is dat het bijhouden van gegevens zo kan worden uitgevoerd dat de gegevens geschikt blijven om door anderen te worden gebruikt. Deze bijhoudingswerkzaamheden zijn een apart vak dat van de beheerders zeer specifieke deskundigheid vraagt. Het bewaken van de kwaliteit van de gegevens is een zelfstandig belang geworden en kan – zo heeft de praktijk geleerd – niet ondergeschikt gemaakt worden aan het belang van de uitvoering van een specifiek primair proces.

Nadeel is dat de afstand tussen de werkprocessen waar de gegevens ontstaan en nodig zijn en de centrale eenheid relatief groot kan zijn. Dat beïnvloedt mogelijk de kwaliteit van de gegevens nadelig. Daarom is in dit model een klantgerichte en proactieve houding van de centrale eenheid cruciaal. Deze eenheid zal actief haar functies moeten aanbieden en samen met de afnemers van haar gegevens moeten zoeken naar de wijze waarop ze de werkprocessen van haar klanten het best kan ondersteunen. De afnemers zullen zich dan nadrukkelijker als consument moeten profileren door bijvoorbeeld te expliciteren aan welke kwaliteitseisen de gegevens voor de uitvoering van hun werkproces moeten voldoen.

Zonder zo'n houding en gedrag zal de meerwaarde van de centrale eenheid snel ter discussie staan en dit kan een gevoel van 'verplichte winkelnering' geven. De afnemers zullen dan snel geneigd zijn zelf de gegevens te verzamelen door andere informatiebronnen aan te boren.

**Het pseudo-marktmodel** Was in het expertmodel de centrale eenheid verantwoordelijk voor het gehele gegevensverwerkend proces, in het pseudo-marktmodel fungeert deze eenheid meer als intermediair tussen leveranciers en gebruikers van gegevens. Ze is voornamelijk belast met het opslaan, bewaren en verstrekken van gegevens, maar de afnemers en leveranciers van de gegevens slaan die gegevens ook zelf op. De belangrijkste meerwaarde van de centrale afdeling komt vooral tot uiting in het bewerken van het combineren van gegevens die door anderen worden verzameld en aangeleverd. Omdat bij de centrale eenheid alle gegevens worden opgeslagen, kunnen daar combinaties van gegevens worden gemaakt die anders niet of moeilijk mogelijk zijn.

Voorwaarde is wel dat er nadrukkelijk afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de gegevens aan de centrale eenheid worden aangeleverd. In de verstrekking van gegevens heeft de centrale eenheid een monopoliepositie. Het is niet toegestaan buiten de centrale eenheid om elders gegevens weg te halen. Dit komt de duidelijkheid ten goede: elke afnemer heeft immers maar één leverancier en elke leverancier heeft slechts te maken met één afnemer. Het pseudo-marktmodel heeft bovendien als voordeel dat op een centrale plek in de organisatie bekend is waar binnen de organisatie welke gegevens worden verzameld, beheerd en gebruikt en volgens welke afspraken dat plaatsvindt.

**Het marktmodel** In dit model worden de gegevens niet meer centraal opgeslagen. De gegevens worden decentraal verzameld, opgeslagen en direct aan de afnemer geleverd. De afnemer moet zelf de gegevens van diverse bronnen betrekken en ze combineren. Elke gebruiker moet zijn eigen gegevensbron vinden, wat vaak leidt tot dubbele gegevensopslag en -beheer. Omdat elke gegevensopslag in principe voor eigen gebruik is, leidt dit marktmodel in organisaties tot suboptimalisatie in de gegevenshuishouding, tenzij de organisatie in staat is organisatiebreed een afsprakenstelsel in te voeren en te onderhouden over wie welke gegevens volgens welke definitie bijhoudt.

In dit model kan het de functie van een centrale eenheid zijn om de transparantie en onderlinge gegevensuitwisseling te bevorderen. Deze functie wordt aangeduid met meta-gegevensbeheer.

De beschreven modellen zijn slechts modellen, bedoeld om enigszins te verhelderen wat de werkelijkheid is. In de praktijk komen allerlei tussenvormen van de modellen voor. Welk model binnen een organisatie wordt gekozen, wordt ook sterk bepaald door in de eigen organisatie gehanteerde organisatieprincipes die veelal verwoord worden in termen als 'decentraal tenzij' en 'centraal, mits'.

## **Toepassing van de modellen bij de authentieke registratie**

**De praktijk van het marktmodel** Indien men de beschreven modellen betreft bij de discussie over de invoering van een authentieke registratie, bijvoorbeeld de registratie van bouwgegevens, dan ziet men dat binnen gemeenten het marktmodel wordt gehanteerd. Zowel administratieve bouwgegevens als geometrische gegevens worden op diverse plaatsen in de organisatie gebruikt en voor eigen gebruik opgeslagen en beheerd. De afdeling Bouw- en Woningtoezicht beheert de gegevens in een bouwvergunningenregistratie, de afdeling Ruimtelijke Ordening houdt de registraties van bestemmingsplannen bij, de afdeling Financiën/Belastingen beheert de WOZ-registratie, een technische afdeling beheert (een kopie van) de rijkskadastrale gegevens of de afdeling Sport/Welzijn beheert gegevens over de eigen accommodaties. Kortom, het marktmodel ten top.

Kenmerkend voor deze registraties is dat ze worden bijgehouden in het belang van de uitvoering van de specifieke taak. Het belang dat de gegevens ook voor anderen nuttig kunnen zijn, is slechts relevant voorzover het de specifieke taak niet belast.

**De WOZ bijvoorbeeld** Een voorbeeld bij uitstek zijn de bouwgegevens die in het WOZ-bestand worden bijgehouden. Gebouwen zijn vanwege hun immobiliteit een gewild object voor belastingheffing: heffingen van gemeenten, waterschappen en het Rijk (inkomsten- en vermogensbelasting). Voor een betere en goedkopere waardebeoordeling van gebouwen is de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) ingevoerd. Met de invoering hiervan is een interbestuurlijke gegevensuitwisseling aan de orde. De wet regelt louter de informatie die door gemeenten aan medeoverheden moet worden geleverd, maar stelt geen eisen aan de onderliggende gegevensverzamelingen. Gezien de relatie met het eigen belastingstelsel wordt het WOZ-bestand in veel gemeenten bijgehouden door de afdeling Financiën/Belastingen. Omdat het belastingstelsel uit tal van andere bronnen wordt gevoed (Kadaster, GBA, BWT-gegevens, Kamers van Koophandel etc.), bestaat er een intensieve informatierelatie door interne berichtgeving over bijvoorbeeld bouwvergunningen, huisnummerbesluiten, transactiepreisen, straatnaamgevingen, partiële sloop, ingebruikgeving, buitengebruikstellingen, woonvergunningen en tientallen andersoortige berichten. De afdeling Belastingen kent veelal niet de samenhang tussen deze verschillende papierstromen en dus is het onduidelijk in welke volgorde ze moeten worden verwerkt. Nu er ook informatie aan de waterschappen en de rijksbelastingen moet worden geleverd, dient er vrij snel na 1 januari een compleet bestand te worden geleverd. Het achteraf leveren van omvangrijke herstelmutaties is niet alleen kostbaar, maar ook interbestuurlijk uiterst ongewenst. Dit betekent dat de gegevensverzameling bij die afdeling Belastingen vooral in het belang van deze gegevensuitwisseling en de eigen belastingheffing is.

Daarom kan een WOZ-bestand niet anders functioneren dan als een toepassingsbestand en niet als (een onderdeel van) een authentieke gebouwenregistratie. De informatierelatie is immers eenzijdig richting WOZ-bestand. Het beheer van het bestand is vooral gericht op de actualiteit, volledigheid en juistheid, met het oog op de gegevensverstrekking aan de Belastingdienst en het waterschap en op de eigen belastingheffing (de peildatum van 1 januari is een zeer dominant gegeven). Er wordt nauwelijks aan andere (interne) afnemers geleverd, terwijl het bestand nuttige gegevens over het feitelijk gebruik en de waarde van gebouwen bevat. Vaak wil men ook niet en 'fiscaal geheim' zijn daarbij de toverwoorden.

Om tot authentieke registratie uit te kunnen groeien zou binnen de gemeentelijke organisatie moeten worden afgesproken dat:

- De gegevens binnen het WOZ-bestand de enig juiste gegevens over het feitelijk gebruik en de waarde van gebouwen zijn.
- Wanneer andere afdelingen of organisatie-eenheden behoefte hebben aan de bouwgegevens, ze verplicht zijn om het WOZ-bestand te gebruiken.
- Het verboden is een gegeven bij burgers, bedrijven of collega-afdelingen in te winnen, tenzij het aantoonbaar niet in de enige authentieke registratie voorkomt.
- Indien een gebruiker twijfelt aan de juistheid van een gegeven uit de authentieke registratie, hij verplicht is dit te melden bij de houder van de registratie.
- De houder in dat geval verplicht is de juistheid van het gegeven te onderzoeken en zo nodig herstelmaatregelen te treffen.

Op deze wijze ontstaat een zelfreinigende registratie met kwaliteit, maar dit is een activiteit die de afdeling Belasting nooit zal kunnen bereiken.

**Het expertmodel toegepast** De vraag is of het niet in het belang van de kwaliteit van de registratie is om het houderschap van het WOZ-bestand bij een speciaal daartoe ingerichte eenheid (een afdeling Geo-informatie) neer te leggen. Zoals gezegd is het beheer van gegevens voor eigen gebruik totaal anders dan voor het gebruik door derden dat specifieke competenties zoals deskundigheid, gedrag en houding vereist. Dat is misschien ook wel de reden waarom de GBA in de

meeste gemeenten fungeert als een interne authentieke registratie (de Wet GBA verplicht hier niet toe). Het bijhouden van de bevolkingsadministratie, met uitsluitend het oogmerk om daaruit gegevens te verstrekken voor het gebruik door anderen, is een taak die al jaren bij gemeenten bestaat en in alle gemeenten bij de afdeling Bevolking/Burgerzaken is ondergebracht.

Ook is er een andere ontwikkeling die voor professionalisering van het gegevensverwerkend proces pleit: het overheidsloket 2000 (OL2000). Een van de leidende thema's bij de structurering van de overheidsinformatievoorziening is verbetering van informatievoorziening aan burgers, bedrijven en instellingen. Het gaat om ontsluiting van overheidsbestanden in brede zin. Betreft het burgers, dan zal de verstrekking in de komende periode doorgaans nog plaatsvinden via de balie door een 'fysieke' gemeenteambtenaar. Bij informatievoorziening aan het bedrijfsleven zijn geheel andere verstrekkingwijzen in het geding. Op dit moment is het voor gemeenten uiterst kostbaar en soms zelfs onmogelijk om informatie over woonverblijven, bedrijfsgebouwen, wooneenheden, recreatiewoningen en dergelijke op grote schaal te verstrekken. Algemeen aanvaard is dat invoering van OL2000 zal leiden tot een scheiding van front-office- en back-officeactiviteiten. Het beheer van de gegevensverzameling zal als back-officetaak derhalve gescheiden worden van de front-officetaak, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het verstrekken van informatie aan burgers, bedrijven en instellingen.

Naarmate het back-office kwalitatief beter geregeld is, zal de kwaliteit van het front-office toenemen. Derhalve zal er druk ontstaan om de kwaliteit van de gegevensverzamelingen in het backoffice te verbeteren en het beheer daarvan te professionaliseren.

**Moet de gemeentelijke belastingambtenaar dit nu vrezen?** Naar onze mening niet. Voor de afdeling Belastingen van de gemeenten hoeft dit geen nadeel te zijn. Men kan immers de gegevens die voor de uitvoering van de eigen taak nodig zijn, krijgen volgens de specificaties die men zelf aangeeft. De afdeling Belasting kan zich ten opzichte van afdeling Geo-informatie opstellen als een kritische consument. En wat is nu leuker dan dat?

Bovendien levert het bijhouden van de gebouwgegevens voor de afdelingen Belastingen onnodige piekbelastingen bij werkzaamheden die niets met belastingheffing te maken hebben. De piekbelastingen worden vermeden als de branchevreemde taken worden overgebracht naar de afdeling Geo-informatie. Zo kan erop worden gewezen dat veel gemeenten bijna alle werkzaamheden die verband houden met het bepalen van de waarde van de gebouwen uitbesteden aan externe taxatiebureaus. Gemeenten zijn daarbij vaak niet in staat deze bureaus met een set actuele, betrouwbare en complete gebouwgegevens op pad te sturen. De taxateur moet deze informatie zelf verzamelen en valt vervolgens andere gemeentelijke afdelingen regelmatig lastig met vragen om aanvullende informatie.

Vervolgens moet de taxateur zelf de verzamelde informatie weer aan de gemeenten leveren, die deze gebouwgegevens niet kunnen verwerken wegens het ontbreken van een gebouwenregistratie. Een weinig doelmatig proces dat de meeste gemeenten om de vier jaar herhalen. Een afdeling Geo-informatie zal vakmatig dichter op dit proces zitten en de werkzaamheden van de taxatiebureaus beter begeleiden en kritischer beoordelen op kwaliteit.

Tot slot wordt erop gewezen dat een gebouwenregistratie aanzienlijk meer gegevens bevat dan voor de WOZ noodzakelijk is. Daar willen de meeste gemeentelijke belastingambtenaren niets mee te maken hebben.

**Tot slot** Inmiddels zijn er vele tientallen gemeenten die al een afdeling Geo-informatie hebben vormgegeven. Een groot aantal gemeenten overweegt zo'n afdeling. Een aantal daarvan brengt de WOZ-werkzaamheden hier onder. Uit dit artikel mag blijken dat het de kwaliteit van de gebouwinformatie zou dienen indien zo'n specifiek daartoe uitgeruste afdeling met het beheer van de gebouwgegevens zou worden belast en dat andere afdelingen, waaronder ook de afdeling Belastingen, branchevreemde bouwactiviteiten daar zouden onderbrengen. Ook zou het bijdragen aan de afspraak met het Rijk om de maatschappelijke kosten, verbonden aan de uitvoering van de Wet WOZ, substantieel te verlagen. Alleen al daarom zou de VNG moeten overwegen om de huidige trend van invoering van een afdeling Geo-informatie bij gemeenten te stimuleren en te begeleiden.

NOGMAALS: 'Kansen en valkuilen bij opzet van gebouwenregistratie'.  
Abusievelijk zijn in het februarinummer de namen van de auteurs van dit artikel niet vermeld. De auteurs zijn: ir. A.P. Kap en mr.ir. J.A. Zevenbergen, sectie Geo-informatie en grondbeleid, faculteit der Geodesie, TU Delft