



Andrew Chandler
Jacoline van Leeuwen
Michael Wessels
Dirk Jan Schoneveld
Chris Stiggelbout
Harro Spanninga

April 2020

Inhoudsopgave

1.	Een korte schets van het stelsel van basisregistraties	5
2.	De onderzoeksvragen en aanpak	9
	De onderzoeksvragen zijn in vijf stappen beantwoord	10
3.	De resultaten van het onderzoek	11
3.1	Profiel van de respondenten	11
	Er hebben 1507 respondenten meegedaan waarvan 67% uit de publieke sector	11
3.2	Gebruik over de volle breedte van het stelsel van basisregistraties	13
	Het huidig gebruik van de basisregistraties is met een 7,3 gemiddeld beoordeeld	13
	Circa 7% van de respondenten geeft aan dat het gebruik (nog) niet lukt	13
	Uitzonderingsgronden worden niet benoemd als belemmering voor het gebruik	15
	Belemmeringen in het gebruik vallen uiteen in vier categorieën	15
3.3	Nulmeting BGT	17
	Van de respondenten gebruikt 46% de BGT	17
	De BGT wordt vooral gebruikt via een viewer of eigen bron	17
	De gebruikers beoordelen de BGT met een 7,3	17
	De belemmeringen om de BGT te gebruiken vallen uiteen in drie categorieën	18
	Het ideaalbeeld is dat de BGT opgaat in één uniforme, integrale en actuele objectenregistratie	18
3.4	Gebruik in samenhang	19
	De publieke sector gebruikt de basisregistraties procentueel vaker in samenhang	20
	Er is behoefte aan eenduidige definities in de verschillende basisregistraties	20
	Gebruikers maken vooral gebruik van de combinatie BAG, BGT en WOZ	20
	De inhoud van DiS-Geo is niet algemeen bekend	20
3.5	Gebruik door particulieren	21
	Particuliere gebruikers waarden de basisregistraties gemiddeld met een 7,4	21
	Particulieren gebruiken de basisregistraties vooral voor privé doeleinden en onderzoek	21
	Particulieren hebben soms opmerkingen over kwaliteit, privacy, kosten en bejegening	22

4. Hoe nu verder?	23
4.1 De basisregistraties worden ruim voldoende gewaardeerd, maar het gebruik is niet gemakkelijk	23
Investeer in gezamenlijke dienstverlening en kennis voor de gebruikers	23
Investeer in het vereenvoudigen van de ICT voorzieningen en verstrekingsproducten	23
Investeer in de samenhang en eenduidigheid van het stelsel van basisregistraties	23
Investeer in de specifieke informatiebehoefte van bepaalde doelgroepen	24
Herhaal periodiek het onderzoek naar het gebruik van basisregistraties	24
Het is nooit af	24
4.2 Wie is in aan zet?	24
Vakministers	24
Stelselverantwoordelijke	24

Bijlage 1: Desk Study

Bijlage 2: Kwantitatief onderzoek

Bijlage 3: Verdiepings sessie BGT

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

1. Een korte schets van het stelsel van basisregistraties

Alvorens in te gaan op de resultaten van het onderzoek, geven we een beknopt overzicht over het stelsel van basisregistraties. Indien u goed op de hoogte bent van het stelsel van basisregistraties, dan kunt u dit hoofdstuk overslaan. Overigens is in bijlage 1 een uitgebreidere samenvatting weergegeven per registratie en wat er al uit eerder onderzoek bekend is over het gebruik.

Het is goed te beseffen dat elke basisregistratie zijn eigen, individuele wettelijke kader kent. Er is geen overkoepelende wet- en regelgeving voor het hele stelsel van basisregistraties. De ontwikkelingen van deze registraties zijn vanaf circa het begin van deze eeuw wel in samenhang tot stand gebracht door onder meer de programma's 'Stroomlijning Basisregistraties' 1 en 2. Deze programma's werden onder het toenmalige beleidsprogramma 'Andere Overheid' uitgevoerd. Een uiting van deze samenhang wordt bijvoorbeeld gevonden in de 12 eisen die aan een basisregistratie zijn gesteld¹.

De basisregistraties bevatten gegevens over fysieke objecten, het grondgebied en de waarde daarvan, en gegevens over (rechts)personen en hun bezittingen en inkomen

In het stelsel van basisregistraties zijn actueel de volgende registraties opgenomen:

1. Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet ingezetenen) of anderszins een relatie met Nederlandse overheden hebben.
2. Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevat de basisgegevens van alle adressen en gebouwen in Nederland, zoals bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie op de kaart.
3. De Basisregistratie Kadaster (BRK) bevat informatie over percelen, eigendom, hypotheek, beperkte rechten (zoals recht van erfpacht, opstal en vruchtgebruik) en leidingnetwerken.
4. Basisregistratie Inkomen (BRI) bevat van ongeveer 13 miljoen burgers het (vastgestelde) verzamelinkomen of het belastbaar jaarloon.
5. De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is een digitale kaart van Nederland waarop gebouwen, wegen, waterlopen, terreinen en spoorlijnen eenduidig zijn vastgelegd.
6. In de Basisregistratie Voertuigen (BRV) staan gegevens van voertuigen, kentekenbewijzen en personen aan wie het kentekenbewijs is afgegeven.
7. In het Handelsregister (HR) staan gegevens van ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen in Nederland, zoals tekeningsbevoegdheid of datum faillissement.
8. De Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ) bevat de 'vastgestelde WOZ-waarde' en gegevens om deze waarde aan zowel een onroerende zaak te relateren als aan een belanghebbende.
9. De Basisregistratie Topografie (BRT) bestaat uit digitale topografische bestanden op verschillende schaalniveaus.
10. Basisregistratie Ondergrond (BRO) bevat gegevens over geologische en bodemkundige opbouw van de Nederlandse ondergrond.

Het moge duidelijk zijn dat het karakter en de dynamiek van de basisregistraties sterk verschillen. Immers, zijn bijvoorbeeld gebouwen en de ondergrond relatief statisch vergeleken met bijvoorbeeld (rechts)personen. De complexiteit en mutatiegraad van de registraties verschillen.

Ook de mate waarin gegevens openbaar zijn verschilt. Daar waar het persoonsgegevens betreft, gelden de voorschriften van de AVG en is gebruik alleen mogelijk als er duidelijke doelbinding is. Op dat moment is er ook

¹ <https://www.digitaleoverheid.nl/beleid/naar-een-gegevenslandschap/themas/twaalf-eisen-stelsel-van-basisregistraties/>

sprake van een autorisatieproces. Daarnaast zijn sommige gegevens niet openbaar vanuit fiscale redenen (de niet-woningen in de WOZ). Andere gegevens zijn binnen de overheid vrij toegankelijk en zonder directe kosten voor het gebruik, met uitzondering van de BRP, daarvoor geldt een vergoeding per bericht dat in staffels in rekening wordt gebracht. De kosten voor de overige basisregistraties worden budgettair omgeslagen. Dit maakt de manier waarop gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit de basisregistraties divers.

De basisregistraties kennen verschillende typen gegevens

Vanuit een juridisch perspectief² is de doelstelling van de basisregistraties er op gericht de gegevens ten aanzien van (rechts)feiten en besluiten met rechtsgevolgen éénmalig in een geautomatiseerde registratie vast te leggen zodat alle overheidsorganen bij de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken gebruik kunnen maken van die gegevens. Zij hoeven daarvoor geen eigen registratie bij te houden én dit niet bij de burger opnieuw uit te vragen. De authentieke gegevens in de basisregistraties zijn afgeleid uit brondocumenten zoals bijvoorbeeld de aangifte van een inwoner of ondernemer of andere documenten waarin besluiten of constatering van (rechts)feiten zijn vastgelegd. Deze brondocumenten worden niet noodzakelijkerwijs door de bronhouder opgesteld, maar kunnen voortkomen uit processen bij derden.

De bronhouder is verantwoordelijk voor het overnemen of afleiden van de gegevens uit het brondocument voor de desbetreffende basisregistratie. Basisregistraties zijn lijdelijk in de zin dat de verantwoordelijke bronhouder de gegevens overneemt of afleidt zoals hij die in het brondocument aantreft. In beginsel kan de bronhouder daar niet van afwijken, tenzij bijvoorbeeld opgegeven gegevens onjuist zijn of indien er een gegronde terugmelding is gedaan. Dan kunnen gegevens ambtshalve worden aangepast.

Het gebruik door overheidsorganen van deze authentieke gegevens is verplicht (indien zij deze gegevens nodig hebben voor hun taak) evenals het terugmelden indien zij gerede twijfel hebben aan de juistheid van het gegeven.

Daarnaast bevatten de basisregistraties soms niet authentieke gegevens. Dit zijn over het algemeen aanvullende gegevens die relevante (achtergrond)informatie bieden of gegevens die nuttig zijn maar waar niet hetzelfde kwaliteitsregime als de authentieke gegevens voor geldt. Het verschil tussen authentieke en niet authentieke gegevens is niet in één oogopslag voor de gebruikers te zien. Dat dient de gebruiker in de stelselcatalogus of de documentatie van de desbetreffende basisregistratie op te zoeken.

Er zijn diverse voorzieningen voor het gebruik en de ontsluiting van de basisregistraties

Elke individuele basisregistratie heeft bepaalde voorzieningen om de gegevens voor de gebruikers te ontsluiten. Hoe deze zijn vormgegeven verschilt per basisregistratie. Grofmazig vallen deze uiteen in drie categorieën:

- Viewers waarin gegevens door een persoon op een kaart of via een webportaal voor online inzage worden ontsloten.
- Systeemkoppelingen, zoals webservices en API's waarmee applicaties direct op een voorziening kunnen aansluiten.
- Bestandsleveringen, eenmalige of periodieke leveringen van bestanden of berichten met de (gewijzigde) gegevens uit een basisregistraties.

Daarnaast zijn er op stelselniveau voorzieningen die het gebruik van meerdere basisregistraties ondersteunen.

- Publiek Dienstverlening op de Kaart (PDOK): Een voorziening waarmee alle geo-basisregistraties (BGT, BRK, BRT, BAG, BRO) via een viewer en via systeemkoppelingen zijn te benaderen.
- Digilevering: Een voorziening waarmee gebruikers berichten krijgen als gegevens wijzigen in de BAG, het Handelregister en de WOZ.

² Zie bijvoorbeeld <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/23591/burgerlijke-stand-en-gba.pdf> voor een nadere analyse van basisregistraties vanuit een juridisch perspectief.

- Digimelding: Een voorziening waarmee gebruikers fouten in de basisregistraties terug kunnen melden aan de bronhouders van de BRP, de BAG, het HR.
- Verbeter de kaart: een voorziening waarmee gebruikers fouten in een aantal geo-basisregistraties kunnen terugmelden aan de bronhouders van de BRT en de BGT.

Tot slot zijn er diverse sectorale gegevensknooppunten (SUWInet van BKWI, Geo4OOV van IFV e.d.) en diverse commerciële voorzieningen (Yenlo, Compet&nt, ESRI e.d.) waarmee gegevens uit één of meerdere basisregistraties voor een specifieke doelgroep worden ontsloten.

De verdeelde verantwoordelijkheid voor het stelsel van basisregistraties

Elke basisregistratie valt onder de (systeem)verantwoordelijkheid van een minister. Een dienst of organisatieonderdeel is aangewezen dat verantwoordelijk is voor het beheer, onderhoud en de exploitatie van de benodigde voorzieningen³. De gegevens in de basisregistraties worden tot slot bijgehouden door één of meerdere decentrale bronhouders. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij de BRP en de BAG. Gemeenten zijn voor hun grondgebied en inwoners de bronhouder. In de tabel hierna is deze verantwoordelijkheidsverdeling weergegeven.

Basisregistratie	Minister	Dienst	Bronhouder(s)	Karakter
BRP	BZK	RvIG	Gemeenten, Ministerie van BZK (niet ingezetenen)	Gesloten
BAG	BZK	Kadaster	Gemeenten	Open
BRT	BZK	Kadaster	Kadaster	Open
BRK	BZK	Kadaster	Kadaster	Deels open
WOZ	MinFin	Kadaster	Gemeenten	Deels open
HR	EZK	KVK	KVK	Deels open
BRV	IenW	RDW	RDW	Deels open
BRO	BZK	TNO	Gemeenten, Provincies Waterschappen, EZK, RWS, Staatsbosbeheer	Open
BGT	BZK	Kadaster	RWS, Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Defensie, EZK (Dienst Landelijk Gebied), Prorail	Open
BRI	MinFin	Belastingdienst	Belastingdienst	Gesloten
<i>Registratie-overstijgende voorzieningen</i>				
PDOK	BZK	Kadaster	Nvt	
Verbeterdekaart	BZK	Kadaster	Nvt	
Digimelding	BZK	Logius	Nvt	
Digilevering	BZK	Logius	Nvt	

Het is deels bekend wie de gebruikers van de basisregistraties zijn

Overheidsorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak gebruiken de basisregistraties. Dat is een zeer grote en diverse groep. Het gaat dan om bijvoorbeeld het CAK die de BRI gebruikt voor het definitief vaststellen van de

³ De precieze verhoudingen in rolverdeling verschillen per basisregistratie

eigen bijdrage in de zorg, pensioenuitvoerders die de BRP gebruiken voor het vaststellen van pensioenrechten tot de politie die (op basis van gegevens uit de BRV) een boete geeft voor onverzekerd rondrijden.

Voor zover het gesloten basisregistraties betreft zijn deze gebruikers bekend. Immers er is ergens een autorisatieproces doorlopen, waarin de gegevens van de gebruiker zijn vastgelegd. Voor de open registraties geldt dat in mindere mate. Partijen gebruiken deze basisregistraties via viewers, of via een (commerciële) tussenpartij, waardoor het op voorhand voor desbetreffende eigenaar en betrokken dienst niet altijd duidelijk is wie de gebruikers zijn en is voor de gebruiker niet inzichtelijk waar de gegevens precies vandaan komen. De volledige (potentiële) gebruikerspopulatie van de basisregistraties is dan ook lastig te bepalen.

2. De onderzoeksvragen en aanpak

Het uiteindelijke doel van (het stelsel van) basisregistraties is dat er publieke waarde⁴ ontstaat en dat gebeurt pas als de gegevens worden gebruikt voor de uitvoering van werkzaamheden door publieke en private organisaties.

Het gaat dan om:

- betere dienstverlening door de overheid, want inwoners en ondernemers hoeven gegevens slechts eenmaal aan te leveren als zij handelen met de overheid;
- efficiëntere overheidsorganen, want zij hoeven niet meer alle gegevens zelf in te winnen maar kunnen de basisregistraties gebruiken;
- effectievere overheidsorganen: want hun informatiepositie wordt versterkt waardoor zij doeltreffender kunnen handelen;
- meer legitieme overheid, want het is duidelijk waarop overheidsorganen hun besluiten en hun handelen baseren en dit is in beginsel navolgbaar en voor iedereen gelijk⁵;
- economische waarde, want de (openbare) gegevens in de basisregistraties kunnen de grondstof voor allerlei toepassingen vormen.

Op het vlak van basisregistraties heeft het ministerie van BZK een drietal onderzoekswensen, welke vanuit efficiency overweging, en om te voorkomen dat dezelfde organisaties meerdere malen worden bevraagd over vergelijkbare onderwerpen, ondergebracht zijn in één integraal onderzoek. De verschillende onderzoekswensen worden hierbij kort samengevat:

Gebruikersonderzoek vanuit BZK-Digitale Overheid over de volle breedte van het Stelsel van Basisregistraties

Het kabinet wil meervoudig van gegevens binnen de overheid bevorderen en belemmeringen daarvoor waar mogelijk wegnemen. Daartoe moet binnen de overheid worden onderzocht wat de belemmeringen zijn voor verplicht gebruik en éénmalige verstrekking. Doelen van dit onderdeel zijn:

- inzicht verwerven in het huidige en potentiële gebruik van gegevens uit de basisregistraties door (daartoe verplichte) overheidsorganisaties;
- inzicht verwerven in de uitzonderingen op het (verplichte) gebruik van de basisregistraties (de 'explains');
- belemmeringen in kaart brengen die ervaren worden in het gebruik door verplichte maar ook niet-verplichte gebruikers van de basisregistraties en de beschikbare diensten en producten van (de houders van) de basisregistraties;
- identificeren van concrete kansen om het gebruik van (gegevens in) de basisregistraties binnen de overheid te verbeteren en het formuleren van concrete verbetervoorstellen in het rapport over hoe het verbeterd gebruik van de basisregistraties op korte en lange termijn kan worden gerealiseerd.⁶

Nulmeting gebruik BGT

De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is sinds enige tijd operationeel en de behoefte bestaat om inzicht in het gebruik van de BGT te verwerven op soortgelijke wijze zoals dat bij de BAG is gebeurd, met als resultaat inzicht in de volgende aspecten:

⁴ Recognizing Public Value, Mark Moore, 2013

⁵ Hierbij is wel de kanttekening te plaatsen dat er aandacht nodig is voor het moment dat het fout gaat. Maar dat is hier niet onderwerp. Zie bijvoorbeeld <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-817464.pdf>

⁶ Hierbij is op te merken dat een aantal verdiepingssessies door de corona maatregelen zijn uitgesteld. Nadere toetsing en uitwerking van mogelijke verbetervoorstellen zal later plaatsvinden.

- Wie (welke gebruikers segmenten) gebruikt in welke mate de BGT en wat is de toegevoegde waarde?
- Welke verstrekingsproducten en -kanalen worden daarbij ingezet?
- Hoe waardeert men de BGT als geheel?

Gebruik in samenhang van de Geo-basisregistraties

In het geo-domein zijn de BAG, BGT, BRT, BRK en WOZ los van elkaar ontwikkeld, hetgeen heeft geleid tot registraties, die niet altijd een samenhangend geheel vormen. De BRO is op dit moment nog in ontwikkeling. Om daar verbeteringen in aan te brengen en te komen tot een goed werkend stelsel van geo-basisregistraties, is het ministerie van BZK gestart met het 'DiS-Geo' traject. Vanuit het inwinnen en beheren van de registraties zijn verschillende verbeteringen gesignaleerd en aanpassing daarvan is al in gang gezet. Waar echter nog weinig zicht op is, is de manier waarop gegevens uit verschillende geo-basisregistraties in combinatie met elkaar worden gebruikt, door wie dat wordt gebruikt, waarvoor en hoe dat praktisch wordt gerealiseerd.

De onderzoeksvragen zijn in vijf stappen beantwoord

Het onderzoek naar het gebruik van basisregistraties bestaat uit een aantal onderdelen:

- Deskresearch naar het gebruik van de basisregistraties (zie bijlage 1).
- Verkennende gesprekken met de eigenaren van de basisregistraties en bij de uitvoering betrokken partijen.
- Kwantitatief (digitaal) onderzoek.
- Interviews met gebruikersorganisaties.
- Een aantal verdiepingssessies⁷.

De kern van het onderzoek is de digitale enquête onder een groot aantal (1507) respondenten. Eigenaren en verstrekkers van basisregistraties hebben de enquête uitgezet bij de bij hen bekende gebruikers⁸. Daarnaast is de uitnodiging, om deel te nemen aan het onderzoek, uitgezet langs diverse open kanalen, zoals voor de (sub)doelgroep relevante (sociale) media kanalen.

⁷ In verband met de maatregelen rond de corona crisis, zijn deze verdiepingssessies naar een later moment uitgesteld, met uitzondering van de verdiepingssessie rond de BGT. Deze is op digitale wijze uitgevoerd.

⁸ De onderzoekers waren daarbij afhankelijk van de medewerking van de desbetreffende dienst.

3. De resultaten van het onderzoek

3.1 Profiel van de respondenten

In de rapportage van de resultaten van het onderzoek volgen wij de vraagstelling van het onderzoek. In de hoofdtekst beperken we ons (op een enkele uitzondering na) tot de resultaten die te generaliseren zijn naar het geheel. De resultaten per basisregistratie zijn in bijlage 2 opgenomen. Achtereenvolgens gaan we in op de deelnemers aan het onderzoek en de 3 aan ons gestelde onderzoeksvragen.

Er hebben 1507 respondenten meegedaan waarvan 67% uit de publieke sector

In totaal hebben 1507 respondenten meegedaan aan het onderzoek uit zowel de private, als de publieke sector en een aantal particulieren. In de tabel hierna is de verdeling over deze verschillende groepen weergegeven:

	aantal	%
Particuliere gebruiker	108	7%
Private sector	386	26%
Publieke sector	1013	67%

In de volgende tabel is de segmentering van de private sector weergegeven.

Segmentering private sector		
Aannemers-bouwbedrijf	19	5%
Adviesbureau	90	23%
Bank, financiële instelling, verzekeringsmaatschappij of pensioenfonds	25	6%
Geo-informatiebedrijf of ICT-dienstverlener	75	19%
Ingenieur-architectenbureau	25	6%
Makelaar of taxateur	57	15%
Notariaat of Advocatuur	28	7%
Telecombedrijf	14	4%
Vastgoedbedrijf	18	5%
Woningcorporatie	17	4%
Overig	18	5%

Daarbij valt op dat de grootste groep respondenten van de basisregistraties zijn te vinden onder adviesbureaus (inclusief ingenieursbureaus), makelaars en taxateurs en geo- en ICT-bedrijven.

In de volgende tabel is de segmentering van de publieke sector weergegeven.

Segmentering publieke sector	Aantal	Percentage
Gemeente/ gemeentelijk samenwerkingsverband	682	67%
Ministerie	28	3%
Nutsbedrijf	43	4%
Omgevingsdienst	26	3%
Onderwijs, onderzoek of wetenschap	9	1%
Provincie	29	3%
Veiligheidsregio, veiligheidsberaad, hulpdienst of zorginstelling	31	3%
Waterschap	32	3%
ZBO, agentschap, uitvoeringsorganisatie, inspectie of rijksdienst	121	12%
Overig	12	1%

Daarin valt op dat gemeenten de grootste groep respondenten vormen. Dit is verklaarbaar door het feit dat er ten opzichte van andere overheidsorganen veel meer gemeenten zijn, met binnen één gemeente vele verschillende soorten gebruikers. Immers er is maar één landelijke Belastingdienst en vele organisaties voor de heffing van lokale belastingen.

Overall komen we tot de conclusie dat het onderzoek een groot aantal respondenten heeft bereikt en dat er daarom richtinggevende uitspraken zijn te doen over het gebruik van de basisregistraties. Daarbij geldt wel dat we, gedurende de looptijd, niet in staat zijn geweest elke doelgroep in even grote mate te bereiken.. Zeker als er slechts enkele waarnemingen in een subdoelgroep zijn, is nader onderzoek vereist. Als dit van belang is, zullen we dat in de tekst aangeven.

3.2 Gebruik over de volle breedte van het stelsel van basisregistraties

Het huidige gebruik van de basisregistraties is met een 7,3 gemiddeld beoordeeld

In het kwantitatief onderzoek is gevraagd hoe de respondenten het huidige gebruik van basisregistraties waarden. In bijlage 2 (pagina 9) is deze waardering per basisregistratie weergegeven. In de volgende tabel is de overall waardering van de basisregistraties per subdoelgroep weergegeven. Daaruit volgt dat de overall waardering van de basisregistraties 7,3 bedraagt, een ruime voldoende.

	Rapportcijfer
Gemeente/gemeentelijk samenwerkingsverband	7,3
Ministerie	7,6
Nutsbedrijf	7,3
Omgevingsdienst	7,0
Onderwijs, onderzoek of wetenschap	7,3
Provincie	6,8
Veiligheidsregio, veiligheidsberaad, hulpdienst of zorginstelling	7,4
Waterschap	7,3
ZBO, agentschap, uitvoeringsorganisatie, inspectie of rijksdienst	7,3
Overig	6,7
Eindtotaal	7,3

Opvallend is dat provincies en overige publieke organisaties de basisregistraties iets minder blijken te waarderen (maar nog steeds voldoende).

Circa 7% van de respondenten geeft aan dat het gebruik (nog) niet lukt

In het kwantitatieve onderzoek is de vraag gesteld in hoeverre de verschillende basisregistraties door de respondenten worden gebruikt. Daarbij konden de respondenten per basisregistratie vier mogelijkheden aangeven:

- Ik gebruik de basisregistratie voor de uitvoering van mijn werk.
- De basisregistratie is niet relevant voor de uitvoering van mijn werk.
- Ik ben niet bekend met de inhoud en de mogelijkheden van deze basisregistratie.
- Ik zou deze basisregistratie willen gebruiken, maar dat lukt mij nu (nog) niet.

In de volgende tabel zijn de antwoorden, opgeteld voor alle basisregistraties, voor het totaal en per subdoelgroep weergegeven.

	Niet relevant	In gebruik	Onbekend	Lukt niet
Gemeente/gemeentelijk samenwerkingsverband	42,2%	40,4%	11,0%	6,4%
Ministerie	40,7%	25,4%	26,1%	7,9%
Nutsbedrijf	41,9%	26,5%	24,2%	7,4%
Omgevingsdienst	36,2%	35,0%	14,2%	14,6%
Onderwijs, onderzoek of wetenschap	48,9%	31,1%	15,6%	4,4%

	Niet relevant	In gebruik	Onbekend	Lukt niet
Overig	45,0%	16,7%	30,8%	7,5%
Provincie	42,8%	33,8%	10,3%	13,1%
Veiligheidsregio, veiligheidsberaad, hulpdienst of zorginstelling	48,4%	27,4%	13,5%	10,6%
Waterschap	35,9%	45,6%	12,8%	5,6%
ZBO, agentschap, uitvoeringsorganisatie, inspectie of rijksdienst	46,4%	30,7%	13,6%	9,3%
Alle respondenten	42,6%	37,3%	12,8%	7,3%

Totaal geeft 79,9% van de respondenten aan dat de verschillende basisregistraties niet relevant zijn of in gebruik zijn. In deze groep is er in beginsel weinig tot geen potentie voor gebruik. 12,8% geeft aan onbekend te zijn met de verschillende basisregistraties en 7,3% van de respondenten geeft aan dat het (nog) niet is gelukt de basisregistraties in gebruik te nemen. Vooral deze laatste categorie is interessant omdat deze respondenten aangeven de intentie te hebben, de verschillende basisregistraties te gebruiken. Klaarblijkelijk ervaren deze respondenten belemmeringen in het gebruik..

Daarbij is het ook relevant om naar de antwoorden van de subdoelgroepen te kijken. Daarbij valt met name op dat omgevingsdiensten, provincies en veiligheidsregio's significant vaker aangeven dat het gebruik van de basisregistraties (nog) niet lukt.

In de volgende tabel zijn voor de private sector dezelfde antwoorden op de vragen weergegeven.

	Niet relevant	In gebruik	Onbekend	Lukt niet
Aannemers-/bouwbedrijf	24,7%	35,3%	35,8%	4,2%
Adviesbureau	21,1%	39,8%	33,9%	5,2%
Bank, financiële instelling, verzekeringsmaatschappij of pensioenfonds	15,2%	61,6%	14,8%	8,4%
Geo-informatiebedrijf of ICT-dienstverlener	35,2%	43,3%	13,7%	7,7%
Ingenieur-/architectenbureau	35,6%	44,8%	12,0%	7,6%
Makelaar of taxateur	31,6%	28,2%	35,6%	4,6%
Notariaat of Advocatuur	45,4%	25,0%	26,1%	3,6%
Overig	19,4%	54,4%	14,4%	11,7%
Telecombedrijf	17,1%	34,3%	37,1%	11,4%
Vastgoedbedrijf	41,7%	24,4%	23,3%	10,6%
Woningcorporatie	24,7%	45,9%	21,8%	7,6%
Eindtotaal	39,2	25,3%	28,8%	6,7%

Van de respondenten geeft 64,5% aan de verschillende basisregistraties in gebruik te hebben of de basisregistraties niet relevant te vinden. De basisregistraties zijn in de private sector duidelijk minder bekend. 28,8% van de respondenten geeft aan onbekend te zijn met de inhoud van de verschillende basisregistraties. En

6,7% geeft aan het gebruik van de basisregistraties niet lukt. Daarbij vallen met name telecom- en vastgoedbedrijven en de categorie overig op.

Uitzonderingsgronden worden niet benoemd als belemmering voor het gebruik

Voor overheidsorganen geldt dat het gebruik van de gegevens uit de basisregistraties verplicht is indien deze gegevens nodig zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden. In de verschillende wetten van de basisregistraties zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan de gebruiksplicht niet van toepassing is, een zogeheten 'explain'. Samenvattend over de basisregistraties geldt dat het gebruik niet verplicht is:

- indien er een terugmelding is gedaan en het gegeven in onderzoek is;
- indien een ander wettelijk voorschrift iets anders bepaalt;
- indien het gebruik de uitvoering van de taken belemmert.

In het onderzoek is er voor gekozen deze wettelijke uitzonderingsgrond niet expliciet als antwoordcategorie op te nemen. Daarin hebben we de respondenten niet willen sturen, want de focus lag op het onderzoek naar de nog onbekende belemmeringen in het gebruik. Wel is gevraagd aan de respondenten, indien zij aangaven de basisregistratie (nog) niet gebruiken, welke belemmeringen zij in het gebruik ervaren. Daarop was toelichting mogelijk. Met andere woorden het was aan de respondent zelf om aan te geven of deze mogelijke 'explains' het gebruik belemmeren of verhinderen.

Uit een analyse van de open antwoorden blijkt dat in geen enkel geval een respondent expliciet een van deze 'explains' als belemmering of reden noemt om een basisregistratie niet te gebruiken. Wel is regelmatig, zowel in de toelichtingen, als in de interviews aangegeven dat de basisregistratie niet de gegevens bevatten die nodig zijn voor de uitvoering van de taken. Dit valt dan uit in twee categorieën:

- Een gegeven, gegevensgroep of een deel van de populatie ontbreekt, zoals bijvoorbeeld het onderscheid naar particulier of privaat eigenaarschap in de BRK of het fysieke voorkomen van een kunstwerk dat niet in de BGT is opgenomen.
- Het gegeven voldoet qua status of actualiteit niet aan de gegevens die nodig zijn. Zo wil men bijvoorbeeld het feitelijk, actuele gebruiksdoel van een object weten, maar is in de BAG alleen het vergunde gebruiksdoel opgenomen. Iets soortgelijks geldt voor het HR en de BRK gegevens waarbij de registratie de administratieve situatie weergeeft op het moment van inschrijven van de relevante gegevens. Dat komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de actuele feitelijke situatie.

Belemmeringen in het gebruik vallen uiteen in vier categorieën

Indien de respondenten in het onderzoek hebben aangegeven een basisregistratie met een 5 of lager te waarderen en op het moment dat een respondent aangaf een basisregistratie (nog) niet te gebruiken, is gevraagd welke belemmeringen de respondent ervaart. (zie bijlage 2 op pagina 10 en 11, voor de resultaten uitgesplitst naar basisregistratie).

Op basis van de open antwoorden bij de toelichtingen en interviews met de gebruikersorganisaties, is een nadere algemene duiding van deze belemmeringen gemaakt. De precieze aard van deze knelpunten hangt natuurlijk af van de context en aard van de basisregistratie. Deze knelpunten vallen uiteen in een viertal categorieën: (1) dienstverlening en kennis ontbreekt, (2) gegevens en gegevenskwaliteit is onvoldoende, (3) ICT en verstrekingsproducten zijn onvoldoende beschikbaar en (4) bestuurlijke, juridische en organisatorische belemmeringen.

Dienstverlening en kennis

- De dienstverlening is voor elke basisregistratie verschillend ingericht. Opbouw en inhoud van de websites zijn per basisregistratie verschillend en vaak niet primair op de gebruiker gericht. Elke basisregistratie heeft zijn

eigen separate ondersteuningsorganisatie ingericht. Voor de argeloze beginnende gebruiker is het een zoekplaatje.

- De inhoud en de mogelijkheden van sommige basisregistraties zijn voor een relatief grote groep onbekend. Uit de enquête blijkt dat bepaalde (verplichte) doelgroepen (bijvoorbeeld omgevingsdiensten) niet tot nauwelijks worden bereikt. De leercurve voor de basisregistraties is steil, voor de beginnende gebruiker is er geen opleidingsmateriaal of cursus beschikbaar. Er is behoefte aan voorbeelden van goede toepassingen van de verschillende basisregistraties al dan niet in samenhang.

Gegevens en gegevenskwaliteit

- Basisregistraties weerspiegelen vaak de juridische of administratieve werkelijkheid, zoals vastgelegd in brondocumenten. Gebruikers hebben echter veelal behoefte aan gegevens over de actuele, feitelijke werkelijkheid. En beoordelen dan de kwaliteit van de basisregistraties als onvoldoende geschikt voor hun werk. Voor bijvoorbeeld het toekennen van inkomensondersteuning is het actuele inkomen nodig, terwijl de BRI het vastgestelde inkomen bevat. Dit gegeven kan een of meerdere belastingperiodes achterlopen bij het actuele inkomen.
- Basisregistraties zijn nog niet geheel op elkaar afgestemd en bevatten nog dezelfde soort gegevens, maar deze hebben niet dezelfde specificaties (gebouwen in BAG en BGT, wegen/straten in BAG, BRP en BGT etc.).
- De gegevensmodellen van de basisregistraties zijn erg complex, en sluiten niet altijd aan bij het gebruik in de praktijk. Begrippen als bijvoorbeeld 'kunstwerk' en 'waterdeel' zeggen een gemiddelde gebruiker niets. Voor het gebruik is er vaak behoefte aan meer 'platgeslagen' gegevens, waarin niet noodzakelijkerwijs alle complexiteit voorkomt die nodig is voor het beheer van die gegevens.
- De koppelingen tussen de basisregistraties zijn niet in alle gevallen op orde waardoor in de praktijk gegevens handmatig moeten worden gekoppeld. Als de koppelingen tussen bijvoorbeeld de BRK en het HR en de BRK en de BRP niet volledig zijn, moeten regionale belastinguitvoerders handmatig de eigenaren en gebruikers van percelen uitzoeken.
- Als de koppeling tussen de basisregistraties er wel is, maar de gegevens worden doorgeleverd als een kopie, en niet via de verwijzende sleutels of ID's, dan is er geen garantie dat het meest actuele gegeven wordt getoond. Wat weer tot besluiten door de gebruikers op basis van niet actuele gegevens kan leiden.
- Voor de decentrale basisregistraties geldt dat niet iedereen op dezelfde wijze afspraken invult en er soms verschillende keuzen worden gemaakt. Dit leidt tot niet uniforme registraties. En dat is dan in uitvoerende processen weer lastig, omdat er dan (handmatig) rekening gehouden moet worden met een afwijkende deelverzameling van de gegevens.

ICT- en verstrekkingsproducten

- De formats waarin gegevens voor download worden aangeboden zijn niet voor alle basisregistraties eenvoudig in het gebruik en sluiten onvoldoende aan op de behoeften van (sommige) gebruikers. Het betreft over het algemeen vaak XML/GML bestanden gebaseerd op open standaarden. Applicaties van gebruikers kunnen deze gegevens niet altijd aan.
- Elke basisregistratie heeft zijn eigen voorzieningen en verstrekkingsproducten. Voor elke registratie is daar dan een separaat en verschillend aansluitingstraject voor nodig. En voor inzage is het noodzakelijk gebruik te maken van meerdere verschillende webportalen en viewers. Daarmee is integraal gebruik van data uit de verschillende basisregistraties moeilijk. Verstrekkingsproducten ontbreken of zijn duurder en moeilijker dan noodzakelijk.
- Elke basisregistratie kent zijn eigen systematiek en timing voor het melden van mutaties. De systematiek van mutaties is niet gelijkvormig over alle basisregistraties. Dat maakt het lastig om de gegevens consistent te houden.

- De vervangingscyclus van de eigen ICT van de gebruikende organisaties is soms erg lang, het duurt lang voordat alle vak applicaties/processsystemen zijn aangesloten. Gegevens kunnen dan niet rechtstreeks in het desbetreffende proces worden gebruikt. Noodzakelijke gegevens uit de basisregistraties moeten dan bijvoorbeeld via een viewer worden opgezocht. Dit verstoort dan de procesgang, met het risico dat het raadplegen van de basisregistraties wordt overgeslagen.
- Er is geen eenduidige plek waar de ondernemer en de inwoner kan inzien welke gegevens over hem of haar bekend zijn.

Bestuurlijk, organisatorische en juridische belemmeringen

- Er is geen centrale coördinatie over het stelsel heen. Dat werkt door op meerdere niveaus.
 - Er is geen 'loket' op stelselniveau om aanvullende behoeften te melden die nu actueel zijn (bijvoorbeeld een register voor buitenlandse rechtspersonen).
 - Er is geen coördinatie over het stelsel, van bijvoorbeeld wijzigingen, waardoor grootschaligere vernieuwingen zoals de overgang naar BAG 2.0 en de invoering van BRK levering samen kunnen vallen. Dit zorgt dan voor piekbelastingen in de markt en voor de gebruikende organisaties.
 - De verantwoordelijkheid voor de koppelingen tussen het de basisregistraties is niet voldoende duidelijk belegd.
- Er zijn verschillende bekostigingsmodellen voor de basisregistraties, sommige zijn 'open data' bij andere moet je naar gebruik betalen.
- De AVG heeft geleid tot meer terughoudendheid bij het verstrekken van persoonsgegevens, ook al zijn er in de ogen van de gebruikers gerechtvaardigde doelen zoals beleidsanalyse en -informatie.

3.3 Nulmeting BGT

Van de respondenten gebruikt 46% de BGT

Van de totale groep geven 641 respondenten (46%) aan gebruik te maken van de BGT. Daarvan komen er 517 (81%) uit de publieke en 124 (19%) uit de private sector. De genoemde toepassingsgebieden zijn breed, maar als belangrijkste worden genoemd (een respondent kan meerdere toepassingen hebben genoemd): Beheer openbare ruimte en infrastructuur (43%), ondersteuning ruimtelijke opgaven (energie, klimaat, water, etc.) (38%), het verschaffen van informatie aan inwoners, bedrijven, etc. (34%), het vaststellen van gegevens van een persoon of bedrijf (31%), het maken van beleid en wet- en regelgeving (24%) en vergunningverlening, toezicht en handhaving (20%). Zie ook bijlage 2 (pagina 33).

De BGT wordt vooral gebruikt via een viewer of eigen bron

De BGT wordt het meest geraadpleegd via een viewer, een eigen bron en/of via een gegevensknooppunt. Gebruikers werkzaam in de publieke sector maken significant vaker gebruik van de eigen bron. De private sector maakt significant vaker gebruik van een gegevensknooppunt of een webservice. Nadere uitsplitsing treft u in bijlage 2 (pagina 39).

De gebruikers beoordelen de BGT met een 7,3

De overall waardering voor het gebruik van de BGT levert een rapportcijfer van 7,3 op. Hoe dit cijfer nader is opgebouwd treft u aan in bijlage 2 (pagina 35).

In de verdiepingssessies is een groot aantal sterke punten benoemd, de belangrijkste daarvan zijn:

- het verplichte gebruik, waardoor bronhouders en afnemers dezelfde (in principe) uniforme kaart gebruiken;
- één landsdekkende, nauwkeurige, gevalideerde en redelijk actuele geografische basis die als open data beschikbaar is voor alle toepassingen en processen.

De belemmeringen om de BGT te gebruiken vallen uiteen in drie categorieën

Van de respondenten zegt 6% de BGT te willen gebruiken, maar dat dit hen (nog) niet lukt. De belangrijkste belemmeringen zijn: Het koppelen met de eigen systemen is te complex (21%), de IT-voorzieningen van de BGT zijn niet toereikend (20%) en er is niet of onvoldoende ondersteuning bij het (gecombineerd) gebruik (10%). De overige redenen zijn divers (te hoge kosten, lastige autorisatie, gegevens sluiten onvoldoende aan bij de behoefte, inconsistenties tussen de basisregistraties, juridische redenen). Deze resultaten treft u in bijlage 2 (pagina 32).

In de verdiepingssessie kwam naar voren dat de BGT een betrekkelijk jonge basisregistratie is. Er is sprake van veel issues bij de opbouw en het beheer (zie de knelpunten) die voor een deel ook in het gebruik doorwerken. Het gebruik is – mede daardoor – nog niet uitgekristalliseerd, er is op vele terreinen nog het nodige werk te verrichten. De benoemde knelpunten kunnen worden samengevat in drie thema's:

Dienstverlening en kennis

- De inhoud en de mogelijkheden van de BGT zijn relatief onbekend. De deelnemers aan de verdiepingssessies gaven aan dat hun achterban niet weet van de mogelijkheden van de BGT
- Kennis opdoen over de BGT is lastig, informatie hiervoor is niet goed te vinden. En de vraag is hoe dit straks na de afbouw van SVB-BGT (samenwerkingsverband van BGT-bronhouder) gestalte gaat krijgen.

Gegevens(kwaliteit)

- Er is sprake van overlap van een aantal BGT-gegevens met andere (basis)registraties, zoals openbare ruimte-labels van wegen (BAG), hectometerbordjes (NWB) en pandgeometrieën (BAG). Dit is niet eenduidig.
- De BGT is voor de buitengebieden niet voldoende gedetailleerd.
- De actualiteit van de BGT laat (sterk) te wensen over.
- Veel van de interessante informatie zit in het niet-verplichte deel van de registratie. Daardoor is de BGT niet te gebruiken voor landelijke analyses, voor die informatie, omdat de gegevens voor sommige gebieden dan ontbreken.
- Het grote aantal bronhouders maakt het moeilijk om een uniforme registratie te bereiken. Ook de actualiteit tussen bronhouders verschilt. Dit leidt soms tot vreemde situaties rond de grenzen tussen bronhouders.

ICT- en verstrekkingsproducten

- De gekozen formaten en services voor de BGT (GML) sluiten niet aan bij de type systemen, die veel gebruikersorganisaties gebruiken; er is grote behoefte aan formats die wel goed bij de systemen aansluiten. Denk aan bijvoorbeeld shape bestanden voor (CAD) tekenaars die met vectoren⁹ werken
- PDOK is voor BGT-leveringen nog niet volwassen genoeg, de services zijn te traag.

In de verdiepingssessies is een groot aantal herkenbare praktijkvoorbeelden genoemd die deze knelpunten onderschrijven. De gedetailleerdere resultaten van de verdiepingssessie treft u aan in bijlage 4.

Het ideaalbeeld is dat de BGT opgaat in één uniforme, integrale en actuele objectenregistratie

Gevraagd naar het beeld van een ideale BGT, wordt vooral uitgekeken naar één uniforme, integrale, gedetailleerde en actuele objectenregistratie voor wat nu nog BGT, BRT, WOZ, BAG en inclusief de gegevens voor Beheer Openbare Ruimte (BOR)¹⁰ is. Deze registratie zou volledig 3D moeten zijn (bij voorkeur inclusief de ondergrond met daarin de kabels en leidingen) en waar mogelijk (landelijk) worden ingewonnen door middel van verregaand geautomatiseerde technieken (beeldmateriaal, beeldherkenning, mutatiesignalering, etc.). De inhoud zou moeten

⁹ Lijnen en pijltjes voor bijvoorbeeld het ontwerpen van telecom of energie-netwerken i.p.v. de objecten en vlakken die in de basisregistraties zijn opgenomen

¹⁰ BOR is op dit moment geen onderdeel van het stelsel

zijn afgestemd op ontwikkelingen, zoals de circulaire economie en 'smart cities'. De resulterende registratie zou via een breed scala aan formaten beschikbaar moeten komen, zodat alle doelgroepen en processen worden bediend.

Terugmelden

Slechts 168 respondenten hebben wel eens een terugmelding gedaan op een onjuistheid in de BGT. 63% van hen is tevreden over het proces van terugmelden, zie bijlage 2 (pagina 42). Gebruikers werkzaam in de publieke sector melden onjuistheden significant vaker terug. In de verdiepingssessie is meermaals gesteld dat er veel onbekendheid is met de mogelijkheden van terugmelden en dat terugmeldingen vaak onduidelijk zijn. Terwijl terugmeldingen juist ook werden genoemd als een belangrijke manier om kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Er lijkt veel winst te behalen met het verbeteren van dit proces.

Dienstverlening en kennis

Onbekendheid met (de gebruiksmogelijkheden van) de BGT is ook in de verdiepingssessie herkend als een belangrijke oorzaak van suboptimaal gebruik van de registratie. De informatievoorziening naar met name niet-professionals en nieuwkomers is (zeer) beperkt. Hiervoor is een aantal oplossingen benoemd, zoals meer (online) voorlichtings- en studiemateriaal, een goede helpdesk, de BGT ontsluiten via een app, beter inzicht geven in de inhoud van de BGT en het delen van best practices in de gebruikerscommunity.

Gegevens(kwaliteit)

DIS-Geo (en de Samenhangende Objectenregistratie) worden gezien als een belangrijke ontwikkeling om tot een betere BGT te komen, vooral op het aspect van de huidige overlap tussen de (basis)registraties en de verschillen tussen de bronhouders van de BGT (uniformiteit).

Om problemen met onvoldoende detaillering (met name in het buitengebied) op te lossen, wordt gekeken naar verbeterde ondersteuning van kleine bronhouders, landelijke initiatieven voor geautomatiseerde beeldherkenning en mutatiesignalering (met behulp van AI) en het verbeteren van het terugmelden. Daarbij wordt nadrukkelijk gesteld dat aan alles een concrete informatiebehoefte ten grondslag moet liggen.

Voor het oplossen van problemen met actualiteit en uniformiteit zijn voorstellen gedaan om te werken met betere objectdefinities en afbakeningsrichtlijnen, sterker te sturen op verplichte inhoud en om de actualiteit(seisen) per object vast te stellen in plaats van voor de kaart als geheel.

ICT- en verstrekingsproducten

In de verdiepingssessie bestond brede consensus over het suboptimaal functioneren van de PDOK-verstrekingsvoorziening. Als verbetermogelijkheden wordt vooral gekeken naar een grotere diversiteit aan uitleverformaten, doorontwikkeling van de techniek (API's, apps) en het doorontwikkelen van de PDOK-organisatie. In de verdiepingssessie, waren enkele deelnemers van mening aan dat er in de markt veel kosten efficiëntere voorzieningen beschikbaar zijn.

3.4 Gebruik in samenhang

Bijna 60% (n=888) van de respondenten gebruikt basisregistraties gecombineerd. Deze groep beoordeelt het gecombineerd gebruik met een gemiddeld rapportcijfer van 7,0. Het gecombineerd gebruik wordt door 9% met een onvoldoende beoordeeld. Deze gebruikers geven aan dat zij zich belemmerd voelen doordat er inconsistenties bestaan van gegevens tussen basisregistraties (70%), er een gebrek is aan eenduidige definities (66%) en het gecombineerde gebruik inhoudelijk te complex is (61%). Zie ook bijlage 2 (pagina 124) en verder.

Binnen de groep die basisregistraties apart gebruikt, heeft ongeveer de helft (n=188) wel de behoefte om gebruik van basisregistraties te combineren. De redenen waarom zij gegevens nog niet gecombineerd gebruiken zijn divers, er is geen reden die er uitspringt. De meest genoemde zijn de complexiteit die komt kijken bij het

combineren (40%), inconsistenties tussen basisregistraties (37%) en gebrek aan eenduidige definities/begrippen (35%).

De publieke sector gebruikt de basisregistraties procentueel vaker in samenhang

Van de respondenten die hebben aangegeven gegevens uit meerdere basisregistraties te combineren (n = 888), is het overgrote deel (82%) werkzaam in de publieke sector. Van deze groep is het merendeel (70%) werkzaam voor gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

63% van de respondenten in de publieke sector hebben aangegeven voor de uitvoering van hun werk gebruik te maken van meer dan één basisregistratie (n = 667) en gebruikt de gegevens uit deze basisregistraties gecombineerd. In de private sector ligt dit percentage beduidend lager: 42% bij een totaal van 221 respondenten.

Er is behoefte aan eenduidige definities in de verschillende basisregistraties

Op de vraag welke behoeften er zijn omtrent het combineren van gegevens uit de verschillende basisregistraties komt met name naar voren dat men behoefte heeft aan een goede koppeling tussen de BAG en BGT, en tussen de BAG en WOZ. De drie genoemde basisregistraties hebben veel raakvlakken wat betreft geometrie en oppervlakte, maar respondenten geven aan dat bijvoorbeeld panden in de BAG en de BGT vaak in definitie verschillen. Daarnaast geeft men aan dat het goed zou zijn als de BAG en de WOZ dezelfde definities hanteren, onder andere voor woon- en gebruiksoppervlakte.

Gebruikers maken vooral gebruik van de combinatie BAG, BGT en WOZ

Gebruikers die in de vragenlijst hebben aangegeven gegevens uit verschillende basisregistraties gecombineerd te gebruiken, hebben hiervan voorbeelden gegeven. Over het algemeen zien we dat vooral de combinaties BAG en BGT, en BAG en WOZ worden aangehaald als voorbeelden van gecombineerd gebruik, bijvoorbeeld ten behoeve van objectregistratie. De overige voorbeelden die zijn genoemd, lopen sterk uiteen. Hierna volgt een tweetal voorbeelden van het gecombineerd gebruik. Voor meer voorbeelden verwijzen we u door naar de bijlage 2 (pagina ?).

Bij gemeenten worden voor de aanslagoplegging een vijftal basisregistraties gecombineerd gebruikt: de BAG, WOZ, BRK, HR en BRP. Op dit moment gebruiken de gemeenten hier veelal nog lokale kopieën voor. Idealiter zijn deze basisregistraties op elkaar afgestemd in definitie, kwaliteit en samenhang, zodat het real-time kan worden opgevraagd. Een ander voorbeeld van gecombineerd gebruik bij gemeenten het monitoren van woningtransacties. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de combinatie BAG, WOZ en BRK. In beide gevallen betreft het de administratieve gegevens.

Een ander voorbeeld van het gecombineerd gebruik is de sector 'Openbare Orde en Veiligheid' (OOV),. Via het 'Instituut Fysieke Veiligheid' (IFV) wordt de 'Kernregistratie Objecten' (KRO) beschikbaar gesteld. De KRO is samengesteld uit verschillende databronnen, waaronder een aantal basisregistraties. Zo maken zij voor het aanzicht van objecten gecombineerd gebruik van de BAG, BRK, BRT en enkele andere databronnen.

Van de respondenten die gebruikmaken van ten minste één geo-basisregistratie geeft 61 procent aan een geo-basisregistratie met andere datasets dan de basisregistraties en/of eigen informatie te combineren.

De inhoud van DiS-Geo is niet algemeen bekend

Aan gebruikers van geo-basisregistraties (n=1180), is gevraagd of zij bekend zijn met het programma "Doorontwikkeling in Samenhang" (DiS-Geo). Ongeveer 45 procent van de respondenten geeft aan op zijn minst er weleens van gehoord te hebben, waarvan 24 procent van het totale respondentenaantal aangeeft er ook inhoudelijk mee bekend te zijn.

Eén van de ontwikkelingen waarmee DiS-Geo is gestart, is de ontwikkeling van een samenhangende objectenregistratie: één centraal georganiseerde uniforme registratie met daarin basisgegevens over objecten in de fysieke werkelijkheid. In deze objectenregistratie gaan in ieder geval de BAG en de BGT op, en de bedoeling is om de objectgegevens uit de WOZ hier ook in op te nemen. Het gecombineerde gebruik van gegevens uit de verschillende basisregistraties waar volgens de respondenten behoefte aan is, nu al veel gebruik van wordt gemaakt alsmede de meeste knelpunten uit voortkomen, worden in de samenhangende objectenregistratie dus al opgenomen.

3.5 Gebruik door particulieren

Particuliere gebruikers waarden de basisregistraties gemiddeld met een 7,4

In totaal hebben 107 particuliere respondenten aan het onderzoek meegedaan. De focus van het onderzoek lag op de professionele gebruiker. Daarom rapporteren we deze informatie separaat. Via een vereenvoudigde vragenlijst zijn zij door de enquête geleid. In onderstaande tabel is de gemiddelde waardering voor de basisregistraties weergegeven. Particulieren gebruiken de basisregistraties via de openbare kanalen voor de open basisregistraties en anderzijds gebruiken zij de basisregistraties via mijnoverheid.nl. Daar is het mogelijk de eigen gegevens uit de basisregistraties in te zien.

Basisregistratie	BAG	BGT	BRK	BRI	BRO	BRP	BRT	BRV	HR	WOZ	Overall
Rapportcijfer	7,3	7,5	7,4	6,6	7,7	7,5	7,7	7,4	7,4	7,7	7,4

Aan hen is alleen gevraagd wat hun waardering was van de basisregistraties en voor welke doeleinden zij de gegevens uit de basisregistraties gebruikten.

Particulieren gebruiken de basisregistraties vooral voor privé doeleinden en onderzoek

Meestal gebruiken particulieren de gegevens uit de basisregistraties voor privé doeleinden in bijvoorbeeld het handelen met de overheid, bedrijven of andere particulieren. Daarnaast betrof het privé personen die actief zijn voor een online community (open street map, wikipedia etc.) of (historisch) onderzoek verrichten en een enkele voorvechter voor privacy. In de volgende tabel is voor alle basisregistraties weergegeven voor welk doel particulieren aangeven de basisregistraties te gebruiken.

	Commercieel	Onderzoek/ Onderwijs	Privé	Software	Anders
BAG	14%	27%	36%	2%	21%
BGT	5%	29%	38%		29%
BRI			86%		14%
BRK	18%	30%	45%		6%
BRO	33%	33%			33%
BRP	22%	6%	56%	11%	6%
BRT	5%	26%	42%		26%
BRV	13%		75%		13%
WOZ	21%	79%			
HR	29%	10%	48%	5%	10%

Particulieren hebben soms opmerkingen over kwaliteit, privacy, kosten en bejegening

Over het algemeen waarderen particulieren de basisregistraties goed en stellen ze de basisregistraties op prijs:

- "Mega handig in gebruik, zowel overzichten als op de kaart. Erg snelle respons, en nog gratis ook! Zouden andere registraties een voorbeeld aan moeten nemen."
- "Goede zaak dat de overheid basisregistraties heeft die voor iedereen te gebruiken zijn"
- "Leuk om gegevens op te zoeken "van de burens".

In enkele gevallen worden over functionaliteit, gegevenskwaliteit en samenhang opmerkingen geplaatst:

- "Informatie lang niet altijd correct; laat studenten of andere particulieren tegen geringe vergoeding onderzoek doen om een en ander te staven."
- "Weinig samenhang, veel verschillen in benadering, interface, wijze van verstrekking"
- "Jammer dat niet zoals bij Geoweb afstanden en oppervlaktes gemeten kunnen worden"
- "Een positieve ervaring is dat ik via verbeter de kaart invloed heb op de actualisering van het kaartmateriaal."

Ook is voor sommige personen meer grip op hun gegevens een issue waar zij warm voorlopen:

- "De regie over de data volledig teruggeven aan de enige echte eigenaar van de data!"
- "Ik kan als privé persoon en niet inzien wie toegang heeft tot mijn gegevens, heb geen inzicht in wie wat doet met mijn gegevens, kan wel bij de gemeente aangeven dat mijn gegevens uit de BRP niet gedeeld mogen worden. Vervolgens zie ik dat bijvoorbeeld via de achterdeur het CBS BRP gegevens deelt/koppelt met organisaties waarvoor ik geen toestemming heb gegeven. Verwerpelijk!"¹¹

Voor sommigen zijn de kosten voor het gebruik van HR en BRK een issue:

- "Verder zou het mooi zijn als je wat meer info gratis kan opvragen"
- "Onhandig te gebruiken en erg duur"

En tenslotte zijn er van enkele respondenten klachten over de bejegening, indien zij fouten melden:

- "Bij het melden van onjuistheden op de kadastrale kaart word je door Kadaster, overheidsinstantie gemeente en PDOK als particulier niet serieus genomen en het bos ingestuurd. Medewerkers gemeente gaan er vanuit dat gegevens 100 procent juist zijn."

¹¹ Mogelijk is deze reactie inhoudelijk niet geheel correct. Via wiekrijgtmijngegevens.nl is voor de BRP inzichtelijk wie de gegevens krijgt en het gebruik van de BRP door bv. het CBS is wettelijk vastgelegd, met alle rechtsbescherming van dien. De perceptie van de een particuliere gebruiker over de basisregistratie is naar onze mening waardevol om in dit onderzoek weer te geven.

4. Hoe nu verder?

Bij aanvang van dit onderzoek was het de bedoeling de resultaten van het gebruikersonderzoek nader met de gebruikers in een aantal verdiepingssessies te duiden en mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. Door de maatregelen in verband met de corona epidemie, zijn deze sessies naar een later tijdstip uitgesteld (met uitzondering van de verdiepingssessie voor de BGT). En zullen separaat later worden vormgegeven. De resultaten van deze sessie worden in een rapportage vastgelegd, die aan dit rapport zal worden toegevoegd. De vervolgstappen die in dit hoofdstuk worden benoemd, zijn dan ook voor de rekening van de onderzoekers. En zullen in een later stadium getoetst en verrijkt worden in de verdiepingssessies.

4.1 De basisregistraties worden ruim voldoende gewaardeerd, maar het gebruik is niet gemakkelijk

In het onderzoek naar het gebruik is uniform voor alle basisregistraties, de waardering en de eventuele belemmeringen die gebruikers ervaren in kaart gebracht. Daaruit komt het beeld naar voren dat over het algemeen de basisregistraties goed voldoen en voor veel partijen een krachtig instrument zijn om hun werk uit te voeren. Maar ook komt naar voren dat het gebruik niet altijd even gemakkelijk is. Dit geldt vooral als men data uit meerdere basisregistraties gecombineerd wil gebruiken. Op basis van dit onderzoek willen we de volgende oplossingsrichtingen formuleren

Investeer in gezamenlijke dienstverlening en kennis voor de gebruikers

Gebruikers ervaren het gebruik van het stelsel van basisregistraties soms als een zoekplaatje. Het is niet op voorhand duidelijk waar je moet zijn als iets niet duidelijk is. Dit speelt met name voor personen die nieuw in het werkveld zijn. Daarvoor was de Stelselcatalogus als instrument voorzien, kennelijk ervaren dit instrument niet als toereikend. Daarbij geldt dat het taalgebruik van de professionals en de bronhouders niet altijd aansluit bij de beleving van de gebruiker. Te denken valt aan opleidingen of trainingen voor de (beginnende) gebruikers, maar ook aan het inzichtelijk maken en verspreiden van goede toepassingen van de basisregistraties.

Investeer in het vereenvoudigen van de ICT voorzieningen en verstrekingsproducten

Aansluiten en inbedden van de basisregistraties in de eigen informatiehuishouding is niet eenvoudig. Op vele plekken investeren gebruikersorganisaties in het aansluiten op de voorzieningen en omzetten van formats. Hetzelfde werk gebeurt op meerdere plekken. Het lijkt ons evident dat er in beginsel winst is te behalen door dit meer in gezamenlijkheid te doen. Dit heeft betrekking op het versimpelen van het gebruik inclusief de verstrekingsproducten. Bijvoorbeeld voor de BGT het omzetten van de GML formats om of ArcGIS, Shapefiles of Geo-packages. Veelal gebeurt dit aan hand van externe opdrachten, met de nodige kosten van dien. Maar ook op het eenvoudiger aansluiten op de basisregistraties via een eenvoudigere gezamenlijke voorziening.

Investeer in de samenhang en eenduidigheid van het stelsel van basisregistraties

De samenhang en eenduidigheid is een belangrijk knelpunt dat gebruikers ervaren bij het gebruik van de basisregistraties. Er is duidelijk behoefte aan meer eenduidigheid, minder overlap en betere koppelingen¹². Het programma Dis-Geo is daar een goede uitwerking van richting de geo-basisregistraties, maar dit speelt ook rond de administratieve gegevens in het stelsel van basisregistraties. Ook op dat vlak worden vele voorbeelden genoemd. Het gaat dan vaak om het vaststellen van het eigenaarschap, gebruik en andere belangen van een bepaald object (BRP, BRK, HR i.c.m. met een geo-basisregistratie). Of het zo integraal en compleet mogelijk beeld verkrijgen van een object (bijvoorbeeld een zo compleet mogelijk beeld van percelen t.b.v. Smart Farming) of

¹² Zie de voorbeelden in hoofdstuk 3 bij belemmeringen

subject (bijvoorbeeld ten behoeve van uitkeringen en tegemoetkomingen). Er is kortom een bredere en toenemende behoefte aan gecombineerd gebruik of het nu geo-basisregistraties betreft of de meer administratief ingestoken registraties.

Investeer in de specifieke informatiebehoefte van bepaalde doelgroepen

Voor specifieke doelgroepen sluiten de basisregistraties niet voldoende aan bij hun informatiebehoefte. In ieder geval in hun beleving. Onbekendheid speelt daarbij ook een rol. Om het gebruik te verbreden is het van belang te investeren in de aansluiting bij de verschillende doelgroepen. Dat is natuurlijk de taak voor iedere basisregistratie zelf, maar heeft ook betrekking op het stelsel als geheel. Uit het onderzoek blijkt dat bij bepaalde doelgroepen alle basisregistraties minder goed ‘doordringen’ of minder gewaardeerd worden, bijvoorbeeld de omgevingsdiensten of de provincies. Als die informatiebehoefte beter in beeld is, kan er ook meer onderbouwde beslissingen genomen worden over doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties.

Herhaal periodiek het onderzoek naar het gebruik van basisregistraties

Dit onderzoek geeft het eerste brede beeld over het gebruik van het stelsel van basisregistraties. Daarbij is veel informatie bij verschillende doelgroepen opgehaald. Maar nog niet alles is bekend. Het scherp in beeld brengen van de gebruikers van de basisregistraties en hun behoefte, is van belang bij het nadenken over de doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties. Wat ons betreft geeft dit onderzoek aanleiding om met bepaalde doelgroepen in gesprek te gaan, die nog niet voldoende zijn bereikt. Wij denken dan bijvoorbeeld aan onderwijs en onderzoek, daar hebben we betrekkelijk weinig respondenten weten te bereiken. Recent is daar nog door de KNAW aandacht gevraagd voor de kansen rond het hergebruik van (open) overheidsinformatie in die sector¹³. En tot slot kan door dit onderzoek periodiek te herhalen, er steeds een breder en completer beeld van de gebruikers en hun behoeften te verkrijgen.

Het is nooit af

Het stelsel van basisregistraties is nooit af. Door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de energietransitie en de digitale transformatie veranderen informatiebehoeften en de middelen om in die informatiebehoefte te voorzien. De wet- en regelgeving vanuit Nederland en Europa verandert diens gevolge en dat stelt nieuwe eisen aan de basisregistraties. Het is dan ook van belang te blijven investeren in de doorontwikkeling van het stelsel van basisregistraties.

4.2 Wie is in aan zet?

Bij de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties is gekozen voor een relatief ‘los’ gekoppeld model, waarbij de verantwoordelijkheid voor een basisregistratie ligt bij de desbetreffende vakminister. De verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel ligt bij de minister van BZK.

Vakministers

De vakministers en de betrokken uitvoeringsorganisaties kunnen hun voordeel doen met dit onderzoek. De resultaten en de geïnventariseerde belemmeringen per basisregistraties bieden aanknopingspunten (zie bijlage 2) om het gebruik te verbreden en verdiepen richting de diverse doelgroepen, door hun aanbod beter af te stemmen op de vraag van de gebruikers.

Stelselverantwoordelijke

De overkoepelende bevindingen en aanbevelingen uit de hoofdtekst van ons rapport, zouden wat ons betreft de verantwoordelijkheid van de minister van BZK zijn. Het lijkt ons doeltreffender en doelmatiger als deze voorstellen

¹³ <https://knaw.nl/nl/actueel/publicaties/hergebruik-van-publieke-data>

op één plek gecoördineerd en in samenhang worden opgepakt in plaats van op meerdere plekken. Daarmee doelen we op de eerder genoemde punten:

- Gezamenlijke dienstverlening en kennis voor de gebruikers;
- Het vereenvoudigen van de ICT voorzieningen en verstrekking producten;
- Samenhang en eenduidigheid van het stelsel van basisregistraties;
- Aansluiting bij de informatiebehoefte van bepaalde doelgroepen;
- Onderzoeken en monitoren van het gebruik.

Er zijn daarbij verschillende scenario's denkbaar, in volgorde van oplopende inspanning voor BZK en afnemende vrijblijvendheid voor de vakministers:

- Het vormgeven van de aanbevelingen binnen de bestaande structuren met de bestaande middelen. In het stelseloverleg en andere gremia kunnen afspraken gemaakt over taakverdeling, elke eigenaar van een basisregistratie kan dan een steentje bijdragen aan het beter laten functioneren van het stelsel. Deze aanpak kent zijn beperkingen. Immers middelen zijn reeds verplicht aan bestaande activiteiten rond beheer en onderhoud en de reguliere taakuitvoering. Het is echter de vraag of deze aanpak ook richting de toekomst voldoende oplevert.
- Een meer programmatische aanpak waarbij op tijdelijke basis, middelen worden vrijgemaakt om de hier geschetste aanbevelingen samen met de eigenaren van de basisregistraties tot stand te brengen. In relatief korte tijd kan dan meer bereikt worden, waar alle overheidsorganen hun voordeel mee kunnen doen. Door kosten te besparen op het aansluiten op de basisregistraties én het beheer van die aansluitingen. En om als overheid effectiever te kunnen opereren door 'breder' en 'dieper' van de basisregistraties gebruik te maken. Hoe ver deze aanpak reikt is een kwestie van maatvoering en verdere uitwerking.
- Een meer permanentere aanpak. Het stelsel van basisregistraties is geen tijdelijk fenomeen, het is ook te overwegen de hier geschetste aanbevelingen meer als lijnactiviteit bij een organisatie(onderdeel) onder te brengen inclusief de daartoe benodigde middelen. Ook hier geldt dat de omvang een kwestie van maatvoering en verdere uitwerking is. Dit vergt echter ons inziens een bredere afweging waar ook voor het stelsel relevante ontwikkelingen rond een correctiepunt of ontwikkelingen rond het toezicht op basisregistraties in mee genomen kan worden.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)