

Verkenning adreskwaliteit Caribisch Nederland (Saba, Sint Eustatius, Bonaire)

Onderzoeksrapportage versie 1.0

20-2-2024

Inhoudsopgave

- 1 Samenvatting
- 2 Behoeften en knelpunten
- 3 Huidige situatie
- 4 Scenario's
- 5 Weging
- 6 Uitwerking voorkeurscenario
- 7 Fasering
- 8 Bijlagen



Samenvatting

Samenvatting

Voor u liggen de resultaten van het verkennend onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de adreskwaliteit in Caribisch Nederland (CN). De aanleiding voor dit onderzoek was tweeledig:

- Inwoners en ondernemers in Caribisch Nederland ervaren problemen met adreskwaliteit (bijvoorbeeld in de postbezorging).
- De rijksoverheid wil voorzieningen van de Digitale Overheid in Caribisch Nederland op gelijkwaardig niveau invoeren.

Deze rapportage is tot stand gekomen middels documentstudie en interviews met betrokkenen op zowel de BES-eilanden als in Nederland. Vandaaruit zijn een aantal oplossingsrichtingen ontwikkeld die aan een begeleidingsgroep zijn voorgelegd. Vervolgens heeft de begeleidingsgroep haar voorkeur uitgesproken voor het scenario 'Centrale Adresregistratie CN'.

1. Huidige situatie

1.1. Actuele adreskwaliteit.

Enige tijd geleden is er op alle drie de eilanden een project geweest om de adressen te verbeteren. In Statia is dit project tot een goed einde gebracht, zijn straatnamenborden geplaatst en huisnummers aangebracht. Naar wij begrepen hebben, heeft de aanleg van de waterleiding geholpen. Daarvoor was er beter zicht op de adressen

nodig. Op Saba en Bonaire zijn deze projecten niet geheel afgerond.

1.2. Bijhouding van adresgegevens

Adressen van objecten worden over het algemeen bijgehouden door het planning office van de openbare lichamen. Dit vindt veelal plaats op papier of in een losstaande (GIS)-registratie of excel-bestand. Gegevens zijn niet altijd up-to-date. Er is geen sprake van één adresregistratie waaruit de afdelingen putten. Ook is er geen proces om een nieuw adres kenbaar te maken binnen het openbaar lichaam. Systemen zijn onderling vaak nog niet volledig gekoppeld. Het komt voor dat een burger zich wil inschrijven op een onbekend adres. Burgerzaken stemt dan af met de planning office, die actualiseert de kaart/registratie en burgerzaken schrijft de aangever in op het vastgestelde adres.

1.3. Behoeften van afnemers

Vrijwel alle afnemers ervaren problemen met het ontbreken van één centraal overzicht van adresgegevens. Daar past gelijk de nuancering bij dat, mede door de omvang van de eilanden, men er in de praktijk altijd wel uitkomt op basis van lokale kennis en handige 'workarounds'. Desalniettemin geven onze gesprekspartners aan dat er soms reële problemen kunnen ontstaan omdat lokale kennis niet altijd aanwezig is.

Samenvatting

1.4. Gegevensuitwisseling: Als afnemers gebruik mogen maken van de PIVA (Persoons-informatievoorziening Antillen), de Caribische variant van de Basisregistratie Personen (BRP), dan krijgen ze de adresgegevens doorgeleverd met de persoonsgegevens. Deze adressen kloppen niet altijd. Dit kan komen door een foutief adres of door een foutieve combinatie van een adres en een persoon. Afnemers maken daarom aanvullend gebruik van eigen adresregistraties. Er is op dit moment nog geen werkend terugmeldproces waarin fouten in de PIVA-adressen worden teruggemeld aan de openbare lichamen.

1.5. Gebruik van adresgegevens: Voor locatiebepaling refereren inwoners en ondernemers op Statia en Saba veelal aan geografische kenmerken of een verwijzing naar de eigenaar van de woning. In Bonaire speelt de wijk een rol om een locatie nader aan te duiden. Navigatiesystemen zijn vaak lastig te gebruiken omdat adresgegevens die wel bekend zijn, niet zijn opgenomen in digitale kaarten.

1.6. Operationeel vermogen

Het operationeel vermogen van de openbare lichamen is relatief beperkt. De ruimte om naast de reguliere, projectwerkzaamheden op te pakken is beperkt.

2. Mogelijke oplossingsrichtingen: De beschrijving van de huidige situatie maakt duidelijk dat er nog geen sprake is van een gecentraliseerd adressenbestand of een basisregistratieve werkwijze zoals we die in Europees Nederland kennen als de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). In het verkennend onderzoek zijn drie mogelijke oplossingsrichtingen verkend om aan verbetering van de adreskwaliteit te werken.

- **Huidige situatie +:** Een centraal project gaat de openbare lichamen helpen om de adreskwaliteit te verbeteren. Er wordt een centrale adresregistratie aangelegd in een eenvoudig GIS-systeem. Afnemers krijgen er toegang toe, gebruik wordt gestimuleerd. Er wordt nog niet gewerkt aan harmonisering en uniformering van gegevens.
- **Centrale adresregistratie CN:** Wederom gaat een centraal project de openbare lichamen helpen de adreskwaliteit te verbeteren. Gegevens worden nu wel geharmoniseerd en geüniformeerd aan de hand van de BAG-definities, maar niet alle gegevens van de BAG worden overgenomen evenals alle procesmatige waarborgen
- **BAG CN:** Bij deze oplossingsrichting wordt er voor gekozen om de BAG op dezelfde wijze als in Europees Nederland in te voeren inclusief alle gegevens en procesmatige waarborgen.

Samenvatting

2. Mogelijke oplossingsrichtingen (vervolg)

Voor deze oplossingsrichtingen is een multicriteria analyse opgesteld en besproken met de begeleidingsgroep. Uit deze analyse en bespreking kwam naar voren dat de oplossingsrichting 'Centrale Adresregistratie CN' de voorkeur heeft. Het biedt naar verwachting de beste balans tussen kosten en baten. De oplossingsrichting 'Huidige situatie +' is te weinig robuust en vergt toch een betrekkelijk grote inspanning. 'BAG CN' levert gegeven de uitgangssituatie een onevenredige inspanning op.

3. Nadere uitwerking voorkeurscenario

3.2. Grondslag voor de 'centrale adresregistratie CN': Uitgangspunt is dat de registratie in samenwerking met de eilanden tot stand wordt gebracht. In een (bestuurlijk) convenant worden de afspraken tussen de openbare lichamen, de afnemers in Caribisch Nederland en het ministerie van BZK vastgelegd. Om de noodzakelijke eenduidigheid van de registratie te waarborgen is het van belang dat de kaders wettelijk verankerd worden. De afspraken in het convenant kunnen mede een basis vormen voor wet- en regelgeving.

3.1. Centrale project/beheerorganisatie: In het voorkeurscenario komt er een centrale project/beheerorganisatie die de eilanden gaat helpen de 'centrale adresregistratie CN' te realiseren en te beheren. Deze centrale projectorganisatie beschikt over projectmatige, juridische, BAG, geo en ICT expertise om de eilanden te kunnen helpen.

3.1. Rolverdeling: De openbare lichamen zijn in dit model de verantwoordelijke bronhouder. In die rol stellen ze de 'inhoud' vast: ze nemen de besluiten over straatnamen/openbare ruimte, stellen nummerplannen vast en nemen huisnummerbesluiten. Deze rol ligt bij de planning office/RO van de openbare lichamen. De openbare lichamen zullen voor de uitvoering van die taken over de benodigde capaciteit moeten beschikken

De centrale project/beheerorganisatie is de uitvoerende bronhouder en beheert namens de eilanden de 'centrale adresregistratie CN'. Zij draagt er voor zorg dat in overleg met de openbare lichamen, wijzigingen vanuit mutatiesignaleringen, adresbesluiten en vergunningen conform de definities van BAG in de 'centrale adresregistratie CN' worden opgenomen. Het ministerie van BZK is de stelselverantwoordelijke en vanuit die rol opdrachtgever en verantwoordelijk voor het regelen van de financiering van de centrale projectorganisatie.

3.2 Gegevens: De 'centrale adresregistraties CN' richt zich in eerste instantie op de adresgegevens, deze worden op orde gebracht. Belangrijk daarbij is dat deze adresgegevens altijd eenduidig verwijzen naar een adresseerbaar object zodat er ook een koppeling met de kaart is te maken. De kenmerken van het adresseerbare object worden echter (nog) niet ingewonnen.

Samenvatting

3.3. Kosten: Een ruwe kosteninschatting van de orde van grootte komt uit op een benodigde formatie van 3 tot 6 FTE voor de centrale project/beheerorganisatie gedurende de projectfase. Voor Saba en Statia schatten wij dat in op 1 tot 3 FTE en voor Bonaire op 2 tot 4 FTE. In de beheerfase schatten we dat in op : centraal 2 tot 4 FTE en per eiland 0,5 tot 1 FTE. Daarnaast zullen er incidentele kosten zijn voor ICT systemen. Over deze kosten is nu nog niet zoveel te zeggen omdat het afhangt van de mate waarin systemen uit Europees Nederland hergebruikt kunnen worden.

4. Handelingsperspectief: We onderscheiden de volgende fasering om tot een 'centrale adresregistratie CN' te komen

- **Besluitvormingsfase:** Gericht op steun te verwerven op de eilanden en in Europees Nederland bij alle geledingen van BZK en de betrokkenen bij andere departementen. Het gaat ook over overeenstemming tussen de stakeholders bereiken over de wederzijdse rechten en plichten bij de realisatie van de 'centrale adresregistratie CN' .
- **Ontwerpfase:** Daarin staat het ontwikkelen van een gegevensmodel centraal. Een model dat recht doet aan de definities van de BAG en aan de lokale context. Ook is het van belang concreet kwantitatief zicht te krijgen op de benodigde kwaliteitsverbetering.

- **Kwartiermaker:** In de kwartiermakerfase richt een kwartiermaker de centrale projectorganisatie in en maakt operationele afspraken met de eilanden over de samenwerking.
- **Realisatiefase:** In de realisatiefase wordt het werk verricht, ICT ingericht, adresgegevens uitgezocht en geregistreerd en processen ingeregeld.
- **Overdracht naar beheer:** Parallel aan de realisatiefase kan nagedacht worden over de overdracht naar beheer. Bij welke organisatie komt in formele zin de verantwoordelijkheid voor het benodigde centrale en gemeenschappelijke beheer te liggen?
- **Optimalisatiefase:** In de optimalisatiefase wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van de adreskwaliteit aan de hand van een passend kwaliteitsregime.

PASSIONFRUIT ROAD
B.W. BIESHEUVELWEG

Behoeften en knelpunten

Behoeften en knelpunten adresgegevens

We hebben de behoeften en knelpunten van (potentiële) afnemers in kaart gebracht. We gaan achtereenvolgens in op 1) nood- en hulpdiensten, 2) overheidsdiensten CN en 3) private afnemers

Nood- en hulpdiensten

- **Brandweer CN vestiging Sint Eustatius:** De brandweerversting op Sint Eustatius geeft aan dat mensen bij meldingen op Sint Eustatius niet de officiële adressen gebruiken. Men is gewend het adres op te geven via de relatie. Dus vaak aanduidingen als 'het huis van de familie Henry'. Dat kan tot verwarring en problemen leiden. De centrale meldkamer van de brandweer op Bonaire moet bij een melding weten welke familie Henry wordt bedoeld, in het geval er bijvoorbeeld twee families Henry zijn. Die lokale kennis ontbreekt dan. Ook als een medewerker van de brandweer op een ander eiland wordt gestationeerd, dan ontbreekt in eerste instantie de lokale kennis. Men komt er dan wel uit door collega's te vragen, maar het kan tot tijdverlies leiden. Ook is er behoefte aan meer informatie over gebouwen t.b.v. vergunningverlening. **De brandweer op Sint Eustatius heeft een sterke behoefte aan eenduidige adressenregistratie en gebouwgegevens voor vergunningen.**
- **Politie CN:** De vestiging van Politie CN op Bonaire geeft aan dat 80 tot 90% van de opgegeven adressen kloppen en voor hen vindbaar

zijn. Voor de overige adressen moeten zij in de wijk navragen waar het adres precies is. En dat kan tot vertraging leiden in situaties waarin spoed is vereist. Op Saba en Sint Eustatius speelt dit issue minder door de grootte van de eilanden. **De politie CN heeft dringend behoefte aan centraal beheerde registratie van straatnamen en huisnummers, in ieder geval op Bonaire.**

Overheidsdiensten CN

- **Belastingdienst CN:** De Belastingdienst heeft een eigen (correspondentie)adressenadministratie, maar de belastingaanslagen moeten naar het (woon)adres zoals deze in de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA) is opgegeven. Als dit adres niet klopt, komt de aanslag niet aan. Aanmaningen mogen wel naar het bij de Belastingdienst bekende correspondentieadres gestuurd worden. Gevolg is dat burgers wel worden aangemaand, maar de aanslag niet hebben ontvangen. Dit gebrek aan correcte en volledige adresgegevens leidt tot ontevredenheid bij de burgers en inefficiënte werkprocessen. **De Belastingdienst heeft behoefte aan een eenduidige, volledige en correcte adressenregistratie die zoveel als mogelijk de analogie van de BAG volgt.**

Behoeften en knelpunten per organisatie

- **KVK Bonaire:** 10 tot 20% van de adressen is onvolledig of onjuist in het Handelsregister opgenomen. De aanvrager geeft zelf het vestigingsadres door, hier zit geen controlemechanisme op. Daardoor kloppen vestigingsadressen van ondernemers ook vaak niet. Facturen van de KvK voor eigen bijdrage ondernemingen komen vaak terug vanwege foute adressenregistratie in het Handelsregister, deels loopt facturatie al via email. De **KVK heeft behoefte aan een centrale adressenregistratie ten behoeve van de datakwaliteit Handelsregister en facturering.**
- **CBS CN:** CBS gebruikt de woonadressen zoals deze in de PIVA zijn opgegeven. Ze ervaren met enige regelmaat problemen met de postbezorging. Daarom bezoeken ze ook vaak zelf het adres om mensen uit te nodigen voor enquêtes. Ze willen graag informatie over het aantal panden en de functie in kaart brengen. **Het CBS heeft behoefte aan een centrale, eenduidige adressenregistratie zodat zij hun statistieken en analyses kunnen verbeteren.**

Private gebruikers van adresgegevens

- **Water en Energie Bonaire (WEB):** Er is geen sprake van uniforme schrijfwijze van adressen en kavels op de eilanden. Echter ervaart WEB weinig tot geen knelpunten door workarounds (een eigen

adressenregistratie die de logica van wijk-looproutes volgt (gekoppeld aan GIS) die de organisatie heeft opgezet voor haar eigen werkprocessen. **WEB heeft door eigen workarounds geen urgente behoefte aan centrale bron zoals de BAG.**

- **Water en Energie Sint Eustatius (Stuco):** Stuco ervaart evenals WEB beperkt knelpunten. Mede door de recente verbetering die op Sint Eustatius is gemaakt met betrekking tot het toekennen van straatnamen en huisnummers ervaart zij geen issues met betrekking tot adreskwaliteit. **Stuco heeft geen urgente behoefte aan een centrale bron voor adresgegevens**
- **Postbezorging BES FXDC Post:** Op Bonaire ontbreken de randvoorwaarden voor adequate adressering. Er is geen centrale registratie en het ontbreekt aan beheerprocessen. FXDC bezorgt de post op basis van adressen en niet op basis van naam, zoals veel andere instanties dat met hun 'eigen postbezorging' wel doen. Dit wordt als een knelpunt ervaren. **FXDC heeft dringend behoefte aan een centrale adresregistratie met beheerprocessen om de kwaliteit te waarborgen.**

Behoeften en knelpunten per organisatie

Openbare lichamen

- Openbaar Lichaam (OL) Bonaire:** OLB beschikt niet over één centrale adressen- en gebouwenregistratie. Binnen de organisatie zijn verschillende registraties aanwezig met uiteenlopende kwaliteit. Dit is een groot knelpunt. Om tot een effectieve basisregistratie te komen is interne regie nodig. Verder zien zij vooral knelpunten voor de Belastingdienst, postbezorging en hulpdiensten. Intern zien zij momenteel vooral een gebrek aan capaciteit en slagkracht om tot een centrale adressen- en gebouwenregistratie te komen. **OLB heeft behoefte aan betrokkenheid in de afweging die gemaakt wordt m.b.t. implementatie van een adressen- en gebouwenregistratie. De organisatie benadrukt daarbij het belang om dit op te pakken in afstemming met de inrichting van andere GEO-gerelateerde basisregistraties.**
- OL Saba:** Er is weinig vastgelegd m.b.t. adressen en gebouwen. Er is op Saba geen ruimtelijk ontwikkelingsplan en er is geen overzicht van functies van gebouwen en gevaarlijke objecten. Daarnaast ontbreekt het aan officiële documentatie t.b.v. herleidbaarheid adressen en gebouwenregistratie (zoals bij BAG), daardoor ontstaan er problemen bij registraties en ontwikkelprojecten. In de dagelijkse praktijk worden straatnamen en huisnummers weinig gebruikt. Toekenning en plaatsing van straatnamen en huisnummers is – in tegenstelling tot Sint Eustatius – nooit afgerond op Saba. Het ontbreekt met name aan een goede aanduiding van appartementen en het up-to-date houden van de toegekende adressen. Burgers ervaren zelf beperkt belemmeringen, het is een klein eiland waar iedereen elkaar weet te vinden. Ook met betrekking tot de postbezorging. **Er is een sterke behoefte aan betrokkenheid vanuit het OL in de afweging die gemaakt wordt m.b.t. implementatie adressen en gebouwenregistratie.**
- OL Sint Eustatius:** Op Sint Eustatius heeft de afgelopen periode een traject gelopen om alle huizen van adressen te voorzien. Daartoe zijn de straatnamen officieel vastgesteld en zijn huisnummers toegekend en uitgereikt. Belangrijkste aanleiding was de aanleg van de waterleiding, waarvoor adressen nodig zijn. Dit is een eenmalige actie geweest om adressen recht te trekken. Deze adressen zijn nog niet in navigatiesystemen/Google Maps opgenomen. In de bijhouding is er nog niet altijd sprake van een gestructureerd proces. Het komt voor dat een burger zich wil inschrijven op een adres dat nog niet bekend is in de PIVA. Burgerzaken belt dan de planning office, die een adres vaststelt en intekent op de kaart. Dat adres wordt dan doorgegeven aan burgerzaken. Dit proces verloopt nog op papier.

Latente informatiebehoefte adressenregistratie

In dit hoofdstuk schetsten we onder andere de behoeften van de afnemers aan betrouwbare adresinformatie. Het gaat dan in de eerste plaats om toepassingen die zich richten op de primaire behoefte van de hulpdiensten of de postbezorging aan duidelijkheid over de locatie of het object waar een adres naar verwijst. Ze willen er op kunnen vertrouwen dat de gegevens kloppen zodat een brief aankomt en de ambulance naar de juiste plek rijdt in geval van nood.

Als publieke dienstverleners voor hun taken altijd gebruik maken van dezelfde adresgegevens uit een basisregistratie, dan is het mogelijk trefzeker gegevens vanuit verschillende bronnen te combineren. In de BAG worden geografische en administratieve gegevens gecombineerd en dat maakt allerlei toepassingen ten behoeve van beleidsanalyses en statistiek mogelijk. Toepassingen die pas inzichtelijk worden als een dergelijke registratie er is. We geven een aantal (denkbeeldige) voorbeelden:

- De beleidsagenda voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening voor Caribisch Nederland kan niet goed worden uitgevoerd als er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over de woningvoorraad. Stel dat er al een soort basisregistratie adressen gebouwen is op de

eilanden, dan was de leegstand eenvoudig te bepalen door vast te stellen welke verblijfsobjecten het gebruiksdoel 'wonen' hebben en dat te vergelijken met de inschrijvingen in de PIVA op de bijbehorende adressen. In bredere zin is een goede adresregistratie een belangrijke randvoorwaarde voor effectief woningmarktbeleid.

- Automatische Externe Defibrillators (AED's) kunnen levens redden als ze in de eerste minuten, wanneer iemand in nood is, gebruikt worden. Ze zijn niet gratis, bij een beperkt budget is het belangrijk om de AED's zo effectief mogelijk te plaatsen. Als er een vorm van de BAG is kun je een analyse maken (i.c.m. de PIVA) in welke wijken de meest kwetsbare mensen wonen (bijvoorbeeld aan de hand van leeftijd en/of locatie van woningen met gebruiksdoel zorg) en juist in die wijken de AED's concentreren.
- Voor allerlei vormen van toeslag en ondersteuning is de samenstelling van het huishouden een belangrijk criterium. Als de adressen waarop mensen in de PIVA zijn ingeschreven onduidelijk zijn, dan is de samenstelling van de huishouding lastig administratief vast te stellen. Dat leidt tot onnodige informatievragen voor de aanvrager en het vergroot de kans op misbruik.

Latente informatiebehoefte adressenregistratie

- Klimaatadaptatie vereist in de ruimtelijke ordening keuzen waar, wat te doen. Goed inzicht vanuit een vorm van de BAG welke gebouwen in kwetsbare gebieden staan en wat het gebruiksdoel van die gebouwen is legt de basis voor klimaatadaptatieplannen.
- Goede informatie over gebouwen helpt ook in bredere zin in het opstellen van bestemmingsplannen en in het verlenen van vergunningen. Het helpt in het voorkomen van tegenstrijdige functies in een wijk, bijvoorbeeld bij de opslag van gevaarlijke stoffen in een woonwijk.
- Tot slot is het lastig om bijvoorbeeld mogelijk toekomstige voorzieningen zoals de huurtoeslag administratief te beoordelen door het ontbreken van een goede adressenregistratie en betrouwbare informatie over gebouwen. Ook kunnen zaken als energie-labels makkelijker eenduidig worden vastgelegd, mochten deze in de toekomst ingevoerd worden.

In Europees Nederland is bij de invoering van de BAG veel aandacht besteed aan mogelijke toepassingen ervan, de zogeheten 'winstpakkers van de BAG'. Veel van deze voorbeelden zijn ook in soortgelijke vorm

van toepassing in Caribisch Nederland. Meer informatie is bijvoorbeeld te vinden op www.geobasisregistraties.nl.

SINT EUSTATIUS

Bonaire

SABA

Huidige situatie

Huidige situatie: inleiding en juridisch kader

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie. We gaan in op het actuele juridische kader, de huidige adreskwaliteit, het gebruik van adresgegevens, gegevensuitwisseling en beheerprocessen. Tot slot gaan we in op het operationeel vermogen van de openbare lichamen. In dit verkennend onderzoek baseren we de beschrijving van de huidige situatie op ontvangen documentatie en de afgenomen interviews.

Juridisch kader

Alle drie de eilanden hebben eigen regels omtrent het vaststellen van adressen vastgelegd in een eilandsverordening. Hieronder staat per eiland aangegeven om welke verordening het gaat.

- Bonaire: Eilandsverordening naamgeving en nummering Bonaire (<http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR359414>). Bij deze verordening staat aangegeven op welke hogere regelgeving de verordening is gebaseerd. Dat is in dit geval: artikelen 136, eerste lid, 152 en 166, eerste lid van de Wet openbare lichamen, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).
- Sint Eustatius: Verordening naamgeving en nummering openbare ruimten (<http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR357881>). Deze verordening is gebaseerd op artikel 152 WolBES.

- Saba: Eilandsverordening naamgeving en nummering Saba (<http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR41854>). Bij deze verordening staat niet wat de juridische grondslag is.

In de Wet BAG zijn geen aangrijpingspunten opgenomen voor lokale regelgeving over adressen in Caribisch Nederland. Er is geen hoofdstuk en/of artikel dat de eilandsraad of het (bestuurs)college de bevoegdheid geeft om een regeling te treffen die op de Wet BAG aansluit.

De definities van de begrippen die in de huidige verordeningen worden gebruikt sluiten in beperkte mate aan op de definities zoals die in de Wet BAG zijn opgenomen. Er zijn geen nadere (technische) specificaties van definities in deze verordeningen gevonden. Denk daarbij aan het aantal posities van de naam van de openbare ruimte of het precieze domeinbereik van het huisnummer.

Actuele kwaliteit adresgegevens op de eilanden

Schrijfwijze

Er is veelal geen sprake van een uniforme schrijfwijze van de adressen, met name van de straatnamen. Dit komt mede door de meertaligheid op de BES eilanden. Dit is op Sint Eustatius minder een probleem, door de recente wijzigingen en het nieuwe adressenbestand. Ook is er vaak geen sprake van logische opvolging van huisnummers (zoals a, b, c toewijzen of logische nummering).

Processen en beheer

Er zijn veelal geen uniforme processen voor adresregistratie en het beheer van adresgegevens. In sommige gevallen zijn er wel processen (Bonaire), maar die worden niet altijd gehanteerd. Voor adressen of locatieaanduiding wordt er meestal gewerkt met perceelnummers. Dit helpt woningen aan te duiden wanneer adressen bijvoorbeeld twee keer voorkomen. Controle van adressen gebeurt handmatig via bellen of bezoek.

Registratie

Adressen worden vaak bijgehouden in aparte registraties van bijvoorbeeld de OL's, Belastingdienst, Water en Energie etc. Registraties worden meestal bijgehouden in Excelbestanden, maar in het geval van Saba ook op papier waardoor de registratie verouderd is.

Wijken

Op Bonaire speelt de wijk een rol in de aanduiding van het adres. Dit is afwijkend ten opzichte van de Nederlandse situatie waarin de wijk geen rol speelt in de adressering.

Volledigheid

In het geval van Bonaire geven onze gesprekspartners aan dat zo'n 10-20% van de adressen niet kloppen. Dat kan te maken met het adres zelf of met de combinatie van adres en persoon. Ook geven onze gesprekspartners aan dat soms inwoners zich melden bij burgerzaken om zich in te schrijven, waarna blijkt dat het opgegeven adres niet bekend is. Dat wordt dan alsnog vastgesteld.

Vertrekpunt

Het is daarbij goed te beseffen dat het vertrekpunt op de BES-eilanden wezenlijk anders is dan in Europees Nederland toen hier de BAG werd ingevoerd. Waar Nederland sinds Napoleon een traditie van registers en registraties heeft, is men op de eilanden daar pas vrij recent mee begonnen.

Gebruik van adresgegevens

Overheden

De rijksdiensten van Caribisch Nederland maken veelal gebruik van PIVA adressen van burgerzaken. Ze krijgen deze periodiek aangeleverd. Vaak kloppen die niet. Dat heeft te maken met niet correcte inschrijvingen maar soms ook met adressen die niet duidelijk zijn of dubbel voorkomen. Alle overheidsorganisaties waar mee gesproken is, houden eigen registraties bij (soms historisch, soms op basis van de PIVA adressen) waarin ze meer gedetailleerde of aanvullende informatie bijhouden.

Inwoners

Inwoners en ondernemers ervaren net als overheden en andere instellingen soortgelijke knelpunten in de postbezorging. Zo ging gedurende het onderzoek en oproep op sociale media rond over verkeerd bezorgde post ('Durft te vragen Bonaire'). Om routes naar locaties te vinden verwijzen inwoners vaak naar geografische kenmerken door te verwijzen naar een kenmerk in het landschap of door te refereren aan de persoon die daar woont. En dat werkt prima als er kennis is van de lokale gemeenschap. In Bonaire is dat minder het geval. Daar wordt vaak naar de wijken verwezen en als dan een straatnaam en huisnummer onduidelijk is dan vraagt men het in de

buurt.

Bedrijven

Bedrijven hebben vanuit hun eigen primaire proces workarounds ontwikkeld door het ontbreken van adressen of voor adressen met een gebrekkige kwaliteit. Vaak speelt het perceelnummer van het kadaster daar een rol in (water en energie Bonaire). Of men gebruikt e-mail adressen en geen postadressen.

Publicatie/bekendmaken van adressen

Er zijn geen voorzieningen waarin de formeel vastgestelde adressen gepubliceerd worden. Van Sint Eustatius is er wel een besluitenlijst met vastgestelde straatnamen. De adressen die bekend zijn, zijn beperkt opgenomen in voorzieningen als google maps of openstreet map. En daarmee ook niet beschikbaar in navigatiesystemen. Dat kan lastig zijn voor bezoekers.

Gegevensuitwisseling en beheerprocessen

Gegevensuitwisseling

Er is beperkt sprake van gegevensuitwisseling omtrent adressen en gebouwenregistratie tussen organisaties op Bonaire.

- We zien dat er enige sprake is van uitwisseling van gegevens tussen het Kadaster, de water- en energiebedrijven en de openbare lichamen. Het Kadaster deelt, bijvoorbeeld in het geval van verkavelingsplannen, kavelnummers met de openbare lichamen en energiebedrijven. Deze koppelen de openbare lichamen vervolgens aan een straatnaam en huisnummer, indien deze bekend zijn, waarna een formele bevestiging richting de water- en energiebedrijven volgt. Door gebrekkige adreskwaliteit blijft voor WEB echter haar eigen registratie (de logica van wijk-looproute nummering) leidend.
- Ook is er sprake van periodieke, niet geautomatiseerde uitwisseling van adresgegevens uit de PIVA tussen de openbare lichamen en andere afnemers, zoals de Belastingdienst, KvK en hulpdiensten. Er bestaan – in ieder geval op Bonaire – afspraken over terugmeldingen. In de praktijk worden deze, mede door capaciteitsgebrek bij de OLB, niet nageleefd.
- De praktijk is dat de geconsulteerde organisaties werken met eigen workarounds en registraties die geënt zijn op de aard van hun werkzaamheden. Zo heeft de Belastingdienst een eigen registratie van

correspondentieadressen die zij gebruiken voor aanmaningen, heeft de WEB een eigen systematiek van wijk- en looproutes voor het bezorgen van rekeningen en het registreren van aansluitingen en ook de postbezorging heeft een eigen adressenbestand dat zij al geruime tijd zelfstandig bijhoudt en alleen voor eigen werkprocessen gebruikt. Deze partijen doen niet aan terugmelden richting de openbare lichamen ten behoeve van de kwaliteit van centrale adressen en/of gebouwenregistraties.

Beheerprocessen

- We constateren dat er recentelijk op Sint Eustatius een slag is gemaakt met het toekennen van straatnamen en huisnummers aan objecten, evenals de openbaarmaking daarvan. Op Bonaire en Saba zijn deze acties niet geheel afgerond. Het ontbreekt op de eilanden echter aan adequate beheerprocessen en afspraken en voorzieningen ten behoeve van terugmelden, waarmee een blijvende kwaliteit van een centraal adressen- en gebouwenregistratie kan worden gewaarborgd.

Operationeel vermogen openbare lichamen

Uit de interviews halen wij op dat de verantwoordelijkheid voor adressen op de BES eilanden primair ligt bij de afdelingen planning office/ruimtelijke ordening van de openbare lichamen. De verwachting vanuit verschillende stakeholders is dat vanuit de openbare lichamen op bestuurlijk niveau initiatief wordt genomen om de adreskwaliteit te verbeteren.

Als het gaat om het invoeren van een centrale adresregistratie, hangt succesvolle implementatie in sterke mate af van hoe dit wordt ingevoerd. Een gebruiksvriendelijke variant die aansluit bij de context is gewenst. Daarnaast zal er ook aandacht nodig zijn voor bewustwording en benodigde digitale vaardigheden bij gebruikers binnen de openbare lichamen. Het toewerken naar een vorm van de BAG met de huidige capaciteit, middelen, kennis en vaardigheden binnen de openbare lichamen, wordt niet als haalbaar ingeschat. Het is bijvoorbeeld lastig om vakinhoudelijk te bepalen wat daarvoor nodig.

Invoering van een centrale adresregistratie, gegeven de Ausgangssituation op de eilanden, vergt inspanningen op diverse vlakken. Uiteraard is dat afhankelijk van de te kiezen variant. Het gaat om:

- Bestuurlijke-juridische capaciteit voor het vaststellen van juridische kaders en het nemen van besluiten over ontbrekende/onduidelijke adressen.

- Veldwerk voor het uitzoeken van nog resterende onduidelijke adressen (en het inmeten van geometrie als gebouwgegevens meegenomen worden).
- Geo-expertise voor het registreren van geometrie (als gebouwgegevens meegenomen worden).
- Data-engineering expertise om vanuit de verschillende bronnen tot een initieel bestand te komen.
- ICT expertise voor het aanschaffen en inrichten van een systeem voor een vorm van de BAG met de noodzakelijke functionaliteiten.
- Procesinrichting voor de beheerprocessen van de centrale adresregistratie.
- Expertise op het gebied van project-, programma- en stakeholdermanagement.

Vanwege kleinschaligheid op de BES-eilanden ziet men nog niet overal voordelen van de invoering van een vorm van de BAG. Het invoeren van een vorm van de BAG zal ook de benodigde capaciteit vragen omdat gegevens momenteel niet altijd tot officiële documenten te herleiden zijn. Daarnaast is de capaciteit voor het bijhouden van de gegevens een risico. Kwetsbaarheid vanwege beperkte capaciteit speelt hier een belangrijke rol. Digitalisering wordt gezien als een belangrijke ontwikkeling voor de openbare lichamen.

Succesfactoren

In de gevoerde gesprekken zijn regelmatig succesfactoren benoemd die van belang zijn voor een succesvolle invoering van een 'centrale adresregistratie CN'. We vonden het van belang deze lessen op te tekenen:

- Beschouw het als een samenwerkingsproject en leg het niet van bovenaf op. In de praktijk werkt dat beter.
- Overschat de operationele capaciteiten van de eilanden en de openbare lichamen niet. Het zijn kleine gemeenschappen met kleine organisaties die al veel op hun bordje hebben.
- Onderschat het verschil in uitgangspositie niet. Europees Nederland kent een eeuwenlange traditie met van overheidswege ingegeven registraties. Op de BES-eilanden is dat een pas recente ingezette ontwikkeling. Toen in Europees Nederland gestart werd met de BAG had bijvoorbeeld het toenmalig staatsbedrijf PTT, al postcodes ingevoerd en regels opgesteld over bijvoorbeeld brievenbussen (vastgelegd in de Postwet). De BAG kon in Europees Nederland voortbouwen op deze voor-gestructureerde gegevens. Op de BES eilanden is dat veel minder het geval.
- Onderschat de culturele verschillen tussen Saba, Statia en Bonaire niet. Het zijn eilandgemeenschappen met ieder hun eigen achtergrond. Ook praktisch gezien is de afstand Bonaire en

Statia/Saba zeer groot.

- Ook infrastructureel is er volgens onze gesprekspartners nog veel te verbeteren. Volgens sommigen is bijvoorbeeld de internetconnectiviteit echt belemmerend om samen te werken in een cloudomgeving

Scenario's

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijke scenario's zoals die in de introductie zijn benoemd. Het gaat dan om de volgende scenario's:

- 2. Huidig+:** Problemen in de huidige situatie op pragmatische wijze oplossen.
- 3. Centrale adresregistratie CN:** Invoering van onderdelen van de in Europees Nederland ingevoerde Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) systematiek, rekening houdend met contextuele verschillen.
- 4. BAG CN:** Volledige invoering van de BAG-systematiek in Caribisch Nederland.

De huidige situatie dat als nul-scenario kan worden gezien, hebben we beschreven in het voorgaande.

Karakter van de scenario's

Het '**Huidig+**' scenario is relatief vrijblijvend van karakter. De openbare lichamen zijn aan zet om de adreskwaliteit te verbeteren. Er is centrale ondersteuning voorzien die de openbare lichamen helpt met kennis en kunde. Maar het is aan de openbare lichamen zelf om de adressen te verbeteren conform de eigen wensen afspraken die zij willen maken met de afnemers op de eilanden.

Het scenario '**Centrale adresregistratie CN**' is niet vrijblijvend van karakter. De openbare lichaam committeren zich aan het verbeteren van de adreskwaliteit in de lijn van de definities en procesmatige waarborgen van de BAG. Ook de afnemers op de eilanden committeren zich aan het gebruiken van de adresgegevens in de BAG voor de uitvoering van hun taken. Ook committeren zij zich aan het terugmelden van fouten. Het is van belang dit commitment aan de voorkant vast te leggen in een (bestuurlijk) convenant. Op basis van deze afspraken kan het ministerie van BZK haar ondersteuning concretiseren.

Het '**BAG CN**' scenario gaat gelijk uit van het wettelijk vastleggen van de rechten en plichten van de betrokkenen vergelijkbaar met situatie in Europees Nederland. Ook is het bedoeld als een volledig scenario waarbij alle gegevens (inclusief gebouwgegevens) en procesmatige waarden van de BAG worden ingevoerd.

Het is daarbij goed te beseffen dat de scenario's logische 'piket-palen' zijn in het totaal aan mogelijkheden. Uiteraard kan er bij verdere uitwerking bijvoorbeeld blijken dat elementen van het 'BAG CN' scenario ook al meegenomen kunnen worden in het scenario 'centrale adresregistratie CN'

Verdere uitwerking van de scenario's

Operationeel vermogen van de openbare lichamen

De openbare lichamen zijn in de huidige situatie verantwoordelijk voor het verbeteren van de adreskwaliteit. Tegelijkertijd is, zoals al eerder benoemd, het operationeel vermogen van de openbare lichamen beperkt. De basisgedachte voor elk scenario is dan ook dat er een centrale project/beheerorganisatie komt die de openbare lichamen gaat ondersteunen bij het vergroten van de adreskwaliteit. Het is op te vatten als de uitvoerend bronhouder oftewel de BAG beheerder voor alle drie de eilanden. In deze centrale project/beheerorganisatie wordt de expertise ondergebracht die nodig is voor de uitvoering van het gekozen scenario

Gedurende projectfase

In de projectfase zal de centrale organisatie vooral helpen de adresgegevens op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen. Dat kan door vanuit luchtfoto's alle objecten op de eilanden te karteren. Deze objecten kunnen dan gematched worden met de nu in gebruik zijnde adressen in de PIVA. Er blijft dan een restlijst over met ongeadresseerde objecten en een restlijst met adressen die niet naar een object te herleiden zijn. Projectmatig en ondersteund vanuit de centrale organisatie kunnen de eilanden deze lijst met 'uitzoekadressen' wegwerken.

Om dit mogelijk te maken zal de centrale organisatie over een passend geografisch informatiesysteem moeten beschikken. Een dergelijk systeem zal aangeschaft en ingericht moeten worden. Dit informatiesysteem is dan de 'single point of truth' over adressen op de BES-eilanden. Vanuit dit systeem kan de centrale organisatie ook functionaliteit realiseren die helpt in de distributie en gebruik van adresgegevens. Bijvoorbeeld een publieksinterface en mogelijkheden om bestanden te exporteren zodat afnemers adresgegevens over kunnen nemen in hun eigen registratie. Ook een bevragingfunctie zodat afnemers systeem-naar-systeem koppelingen kunnen leggen kan wenselijk zijn. Tot slot zou de centrale organisatie zich ook hard kunnen maken om de adresgegevens over te laten nemen in navigatiesystemen en andere commerciële digitale kaarten.

Gedurende de beheerfase

In deze fase kan de centrale organisatie zich richten op het beheren en onderhouden van de systemen en het vormgeven van kwaliteitsprocessen zodat gegevens actueel blijven. Bijvoorbeeld periodieke vergelijking met luchtfoto's of bestandsvergelijkingen.

Verdere uitwerking van de scenario's

Naast de hiervoor beschreven centrale project/beheerorganisatie zijn er twee andere groepen actoren betrokkenen:

- **De bronhouders:** Bij de bronhouders ligt de eindverantwoordelijkheid voor de adresregistratie. Dat zijn de afdeling planning office/ruimtelijke ordening van de openbare lichamen. Zij gaan over de vaststelling van de straatnamen en de huisnummers en het verlenen van de bouwvergunning. De gegevens die in deze processen ontstaan vormen belangrijke input voor de registraties in de verschillende scenario's
- **De afnemers:** De afnemers maken gebruik van de gegevens voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken dan wel hun bedrijfsprocessen. Het gaat dan om de rijksdiensten in Caribisch Nederland maar ook private partijen die adresgegevens nodig hebben voor hun bedrijfsvoering

Op de volgende pagina geven we eerst een samenvattend overzicht van de scenario's en lichten we nader toe welke taken en verantwoordelijkheden we voorzien in de verschillende scenario's . Daarna lichten we elk afzonderlijk scenario nader toe.

Samenvattend overzicht van de scenario's

	Huidig +	Centrale adresregistratie CN	BAG CN
Karakter	Vrijwillig, geen nadere afspraken	Niet vrijblijvende afspraken over de inrichting van een adresregistratie zoveel mogelijk aansluitend bij de BAG definities.	De Wet BAG en bijbehorende regelgeving als uitgangspunt voor de inrichting van een adres- en gebouwregistratie
Gegevens in scope	Adresgegevens conform de huidige definities uit de eilandverordeningen	Adresgegevens conform de BAG-definities (maar nog niet de gebouwgegevens)	Adres- én gebouwgegevens conform de BAG-definities
Bronhouders	<ul style="list-style-type: none"> • Dragen zorg voor het uitzoeken van adressen • Nemen de daarbij behorende besluiten over huisnummers en straatnamen • Leveren brongegevens aan de centrale organisatie 	<p><i>Idem als voorgaande</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nemen de benodigde besluiten • Trekken bestaande adressen recht conform de BAG adressen. • Richten een bijhoudingsproces in van vergunningen naar adresbesluiten • Handelen terugmeldingen af 	<p><i>Idem als voorgaande</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveren aanvullende brongegevens over gebouwen aan de centrale organisatie
Centrale project-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Levert uitzoekadressen aan • Registreert de correcte adressen in een beheerapplicatie • Draagt zorg voor een werkende beheerapplicatie • Levert adresgegevens aan afnemers 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Idem als voorgaande</i> • Levert aanvullende uitzoekadressen aan die niet passen bij BAG-definities • Zorgt voor een werkende BAG-applicatie met een werkende terugmeld-faciliteit • Coördineert de afhandeling van terugmeldingen 	<p><i>Idem als voorgaande</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Registreert aanvullend de gebouwgegevens in de BAG applicatie • Koppelt aan landelijke voorzieningen BAG
Afnemers	<ul style="list-style-type: none"> • Helpen met uitzoeken van adressen • Neemt adressen over in eigen registratie, waar mogelijk geautomatiseerd 	<p><i>Idem als voorgaande</i></p> <p>Committeren zich aan gebruik en terugmelden</p>	<p><i>Idem als voorgaande</i></p> <p>Maken verplicht gebruik en melden verplicht terug bij gerede twijfel</p>

2. Huidig+

Doel, gegevens in scope

Dit scenario richt zich op het verbeteren van de adreskwaliteit, binnen de huidige kaders. Het is te overwegen gezamenlijke doelstellingen voor de BES eilanden te formuleren

Bronhouder per eiland:

- Onder de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen start per eiland een project om de adreskwaliteit te verbeteren. De opgave voor dit project zal per eiland verschillen.
- Daartoe stellen ze een adresoverleg in met de belangrijkste gebruikers van adressen op dat eiland (FDXC, Water en energie, Politie/brandweer, telecom etc.).
- Het centrale project levert uitzoekadressen aan.
- In het adresoverleg stellen de betrokken partijen vanuit ieders expertise het correcte adres vast van de uitzoekadressen.
- Het openbare lichaam neemt de benodigde besluiten om de adressen vast te leggen.
- De correcte adressen worden doorgegeven aan het centrale project, deze verwerkt de correcte adressen in het centrale geografische informatiesysteem.

Centrale project/beheerorganisatie:

De centrale project/beheerorganisatie voert conform de eerdere beschrijving haar taken uit. Zij richt zich in dit scenario op projectmatige, geo- en ICT-ondersteuning van de eilanden en ondersteunt de bronhouders. Ze draagt zorg voor eenvoudig centraal systeem (bv. op basis van open source) om de adresgegevens in te registreren en te kunnen raadplegen.

Afnemers

Vanuit het centrale geografische informatiesysteem nemen de afnemers de correcte adressen (handmatig) over en verwerken deze in hun eigen registraties. Indien mogelijk kunnen ze gebruik maken van meer geautomatiseerde koppelingen. Het centrale systeem van de drie eilanden zal de bron vormen waar afnemers uit kunnen putten.

Kwaliteitsprocessen

Periodiek worden de luchtfoto's genomen, verschillen worden geïdentificeerd en nieuwe uitzoeklijsten worden opgesteld, onder de verantwoordelijkheid van de OL's worden deze uitgezocht.

Bestuurlijk/juridische impact

Er zijn minimale aanpassingen nodig. Op basis van de eilandverordeningen kunnen de eilanden adressen toekennen.

3. Centrale Adresregistratie Caribisch Nederland

Doel, gegevens in scope

De adreskwaliteit verbeteren en gelijk trekken met de BAG definities, beperkt zich nog wel tot alleen adresgegevens. Gebruik en terugmelden op basis van niet vrijblijvende afspraken

Bronhouder per eiland

- Gelijk aan het voorgaande, onduidelijke adressen worden uitgezocht .
- Aanvullend worden namen openbare ruimte, huisnummers, huisletters en huisnummertoevoegingen gelijk getrokken met de BAG definities, niet passende adressen worden passend gemaakt. Ook hiervoor nemen de openbare lichamen de benodigde besluiten.
- De eilanden richten een bijhoudingsproces in waarbij een verleende bouwvergunning voor een adresseerbaar object tot een huisnummerbesluit leidt en wordt doorgegeven aan de centrale adresregistratie
- Aanvullend kunnen specifiekere gegevens als de wijkaanduiding en de meertalige schrijfwijze als een extra element worden opgenomen.

Afnemers

Idem als in vorige scenario. Daarnaast verplichten zij zich nu zich om de 'centrale adresregistratie CN' te gaan gebruiken en terug te melden als

er gereede twijfel over de juistheid van de gegevens is.

Centrale project/beheerorganisatie:

Er zal een meer volwaardige applicatie nodig zijn die aansluit bij de BAG-definities inclusief functionaliteit om te kunnen terugmelden. Daarnaast ligt het voor de hand dat de centrale projectorganisatie een rol krijgt bij het coördineren van de terugmeldingen en het bewaken van de afhandeling.

Kwaliteitsprocessen

Naast de al eerder genoemde periodieke luchtfoto's, kan middels steekproeven en bestandsvergelijkingen de kwaliteit van de registratie worden gecontroleerd.

Bestuurlijk/juridische impact

Er zal een (wettelijk) kader nodig zijn om de uniformiteit van de gegevens te waarborgen. Ook het commitment van afnemers om gebruik te maken van de 'centrale adresregistratie CN' dient verankerd te worden

4. BAG Caribisch Nederland

Doel, gegevens in scope

- Naast de adresgegevens zijn ook de gebouwgegevens in scope.
- Verplicht gebruik, verplicht terugmelden.

Bronhouder per eiland

- Aan elk gegeven is het correcte brondocument gekoppeld.
- De gebouwgegevens die toegevoegd moeten worden zullen per eiland ingewonnen moeten worden. Het gaat dan om gegevens zoals gebruiksoppervlakte, gebruiksdoel, vlakgeometrie etc.
- Ingericht proces tussen ruimtelijke ordening, BAG en burgerzaken.
- Binnengemeentelijke koppelingen tussen de BAG en de PIVA en andere systemen op orde brengen.

Voor de BES eilanden gezamenlijk:

- Het centrale geografische informatiesysteem upgraden tot een volwaardige BAG applicatie.
- Gegevens op het kwaliteitsniveau brengen zodat de aansluittoets van het Kadaster met goed gevolg kan worden doorlopen.
- Koppelingen realiseren met de landelijke voorzieningen BAG.

Kwaliteitsprocessen:

- Hetzelfde als bij de voorgaande scenario's.
- Volledige auditregime BAG.

Bestuurlijk/juridische impact:

- Het wettelijk kader van de BAG zal ook gaan gelden voor Caribisch Nederland. Dit zal in de betrokken wetgeving zoals de Wet BAG geregeld moeten worden

Aandachtspunt:

- De verantwoordelijkheidsverdeling zal anders zijn dan in de Europees Nederland. Naast de gemeenten, het kadaster en het ministerie is er ook sprake van een gezamenlijke project- en beheerorganisatie.
- Randvoorwaardelijk is een sterke en effectieve samenwerking tussen de eilanden.



Weging

Weging van de scenario's

We hebben de scenario's zoals in het vorige hoofdstuk staan beschreven, gewogen aan de hand van een drietal groepen afwegingscriteria. De eerst groep betreft criteria met betrekking tot het project van invoering. Het gaat om:

- Complexiteit oplossing (techniek)
- Complexiteit processen (processen)
- Juridische implicatie
- Kosten initieel
- Timeline
- Huidige knelpunten opgelost?
- Mate van toekomstbestendigheid

De tweede groep betreft het draagvlak bij de diverse stakeholders. Het gaat om:

- Draagvlak –afnemers/gebruikers
- Draagvlak CN (bestuur)
- Draagvlak Min van BZK
- Draagvlak bevolking/burgers

De laatste groep betreft de structurele lasten

- Beheerlast
- Kosten structureel

We hebben de scenario's aan de hand van deze afwegingscriteria beoordeeld in het schema op de volgende pagina.

Aanvullend op toetsing op afwegingscriteria hebben we de scenario's ook getoetst aan de eisen die van toepassing zijn op registraties die onderdeel zijn van het stelsel van basisregistraties. Deze toetsing is op pagina 32 weergegeven.

Afweging scenario's

Criteria	1. Huidig	2. Huidig+ CN	3. Centrale adresregistratie CN	4. BAG CN
Complexiteit oplossing (techniek)	n.v.t.	Beperkt	Beperkt complex	Zeer complex
Complexiteit oplossing (processen)	n.v.t.	Diverse aanpassingen vereist	Groot aantal aanpassingen vereist	Grondig herontwerp van werkprocessen
Juridische implicatie	n.v.t.	Minimale aanpassingen nodig	Beperkt aanpassingen nodig	Veel aanpassingen nodig
Kosten initieel	n.v.t.	Beperkt	Iets meer dan bij Huidig+	Uitgebreid
Timeline	n.v.t.	1-2 jaar	3-5 jaar	> 5 jaar
Huidige knelpunten opgelost?	Niet	Grotendeels	Grotendeels	Volledig
Mate van toekomstbestendigheid	Onvoldoende	Redelijk	Redelijk	Volledig
Draagvlak –afnemers/gebruikers	+/-	+	++	-
Draagvlak CN (bestuur)	Naar verwachting onvoldoende	Positief	Positief	Naar verwachting onvoldoende
Draagvlak Min van BZK	-	+/-	++	++
Draagvlak bevolking/burgers	Geen direct beeld	Geen direct beeld	Geen direct beeld	Geen direct beeld
Beheerlast	Beperkt	Beperkt	Gemiddeld en gecentraliseerd	Uitgebreid, geformaliseerd en gecentraliseerd
Kosten structureel	Beperkt	Relatief beperkt	Hoger	Uitgebreid

Eisen stelsel van basisregistraties

Onderstaande tabel schetst per scenario in hoeverre het scenario aan de eisen van het stelsel van basisregistraties ([link](#) naar uitleg) voldoet. We hanteren een stoplichtmethodiek, van rood (voldoet niet) naar groen (voldoet volledig).

#	Eisen	1	2	3	4	Opmerking (gaan alleen over voorkeurscenario)
1	De registratie is bij wet geregeld	Red	Red	Yellow	Green	Beperkte aanpassingen in de eilandsverordeningen
2	De afnemers hebben een terugmeldplicht	Red	Red	Yellow	Green	Opgevangen middels afsprakenkader dat leidt tot verplichte procedures
3	De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid	Red	Red	Green	Green	Opgevangen middels afsprakenkader dat leidt tot verplichte procedures
4	Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid	Red	Yellow	Green	Green	Dit moet worden verankerd in de afspraken en in een later stadium in wet- en regelgeving
5	De realisatie en exploitatie gebeuren tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan	Red	Red	Red	Green	Het is van belang in het voorkeurscenario duidelijke afspraken over de dekking te maken
6	Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie	Red	Red	Yellow	Green	Een gegevenswoordenboek voor de BES-eilanden kan worden vastgesteld in het centrale project
7	Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register aan de ene kant en de leveranciers en de afnemers van gegevens aan de andere kant	Red	Red	Yellow	Green	Dit moet ingericht worden in het centrale project/adresoverleg BES eilanden
8	Er zijn duidelijke procedures voor de toegankelijkheid van de basisregistratie	Red	Yellow	Green	Green	Vanaf scenario 2 wordt ingezet op het publiceren en bekendmaken van adresgegevens.
9	Er is een streng regime van kwaliteitsborging	Red	Red	Yellow	Green	Het ontbreekt aan brondocumenten en kwaliteitsprocedures
10	Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende manier betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie	Red	Yellow	Green	Green	Dit wordt ingeregeld in het centrale project/adresoverleg BES eilanden
11	De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven	Red	Red	Yellow	Green	Globale uitwerking relatie met andere (basis)registraties moet nader uitgewerkt worden
12	De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie	Red	Red	Yellow	Green	Het voorkeurscenario start met een afsprakenkader wat in later stadium in wet- en regelgeving wordt verankerd

Tussenconclusies afweging scenario's (I)

Comply or explain

Het schema op de voorgaande bladzijde kan op 2 manieren worden doorlopen:

- Van links naar rechts. Hierbij wordt er dus vanuit de huidige situatie geredeneerd en gekeken welke verbeteringen noodzakelijk zijn.
- Van rechts naar links: hierbij wordt geredeneerd vanuit de uiteindelijk wenselijke situatie (vanuit het uitgangspunt om Europees Nederland en Caribisch Nederland zoveel mogelijk gelijk te trekken) en wordt bezien welke onderdelen daarvan gegeven de verschillen in context nu nog niet haalbaar of wenselijk zijn. Hierbij geldt het uitgangspunt van *Comply or Explain*: de nieuwe situatie wordt gevolgd, tenzij onderbouwd kan worden waarom dat niet passend is. Daarbij valt aan te bevelen om voldoende ruimte te bieden voor het onderbouwen van gewenste afwijkingen.

Van belang is om een expliciete keuze te maken voor één van deze twee opties, en vervolgens te bezien en uit te werken welke aanpassingen (vanuit knelpunten of vanuit contextuele verschillen) benodigd zijn. Ook is een gefaseerde aanpak denkbaar, waarbij eerst gekozen kan worden om bestaande knelpunten op te lossen (Huidig+) en vervolgens richting BAG kan worden doorgeroeid. Voordeel van deze geleidelijke

route is dat het wellicht minder weerstand oproept, nadeel is dat het mogelijk leidt tot desinvesteringen.

Voorkeurscenario

De afweging op de vorige pagina is besproken met de begeleidingsgroep. In dat gesprek kwam een voorkeur naar voren voor het scenario 'Centrale Adresregistratie CN'. Dit scenario biedt naar schatting de beste balans tussen kosten en baten en biedt ook de ruimte om rekening te houden met de lokale context op de verschillende BES eilanden.

Wettelijke verankering

Ook is de vraag opgeroepen of wettelijke verankering van de 'Centrale Adresregistratie CN' noodzakelijk is. Daarbij zijn volgens ons een paar afwegingen van belang.

- In de eerste plaats moet er voldoende ruimte zijn voor de 'comply or explain'. Onverkort doorvoeren van de Wet BAG doet onvoldoende recht aan de context op de BES-eilanden.
- Anderzijds betekent het voorkeurscenario wel dat de 'Centrale Adresregistratie CN' in meer of mindere mate moet functioneren binnen het stelsel van basisregistraties.

In een volgend hoofdstuk komen we hier nader op terug.

Tussenconclusies afweging scenario's (II)

Draagvlak eilandbesturen

Berenschot heeft geen directe afstemming met bestuurders van de drie eilanden gehad. Op basis van bestaande rapporten en input vanuit gesprekken met andere partijen, kunnen wij echter wel een inschatting maken van hun voorkeuren:

- Wij schatten in dat de bestuurders graag de huidige knelpunten opgelost zien. De voordelen voor de maatschappij, kunnen een signaal zijn naar de kiezers. Bijvoorbeeld in het rapport Haalbaarheid Nulmeting Volkshuisvesting Caribisch Nederland (april 2023) wordt benadrukt hoe belangrijk het is om juiste data te hebben voor het maken prestatieafspraken. Aan de andere kant kan het aanpassen van adressen ook tot discussies leiden. Het blijft daarmee een afweging.
- Wij schatten in dat het uitgebreide scenario, waarin BAG in z'n volledigheid wordt geïmplementeerd in Caribisch Nederland, op korte termijn onvoldoende draagvlak heeft bij de bestuurders. Dit scenario lijkt een te zwaar middel voor de ervaren problematiek en kansen. De ermee gemoeide inspanning en kosten zijn, gegeven de actuele uitgangssituatie, lastig te dragen voor die kleine gemeenschappen.
- Resteren de twee midden-scenario's. Onze inschatting is dat beide scenario's voor de lokale bestuurders acceptabel zullen zijn. De

voorkeur zal daarbij mede afhankelijk zijn van de mate waarin vanuit Europees Nederland ondersteuning (menskracht, budget) kan worden geleverd bij de implementatie en het beheer van de betreffende scenario's.



**Uitwerking
voorkeurscenario**

Voorkeursscenario

Inleiding

In de begeleidingsgroep Adreskwaliteit Caribisch Nederland (zie de projectverantwoording in de bijlage) zijn de verschillende scenario's en onze professionele inschatting van de scenario's besproken. In de begeleidingsgroep bleek dat het scenario 'centrale Adresregistratie CN' de voorkeur heeft. Kort door de bocht: het scenario lost de ervaren knelpunten op, is naar inschatting voldoende uitvoerbaar voor de eilanden en is een eerste stap richting een Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Het is daarmee een toekomstbestendig scenario dat verdere invoering van de voorzieningen van de digitale overheid faciliteert. In dit hoofdstuk beschrijven we in meer detail dit voorkeursscenario. We gaan eerst in op de manier waarop Nederland de BAG heeft georganiseerd op de Waddeneilanden. De Waddeneilanden vormen een mooie analogie met de BES-eilanden.

Analogieën in Europees Nederland

Op de Waddeneilanden (Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog) wonen circa 24.000 mensen. Schiermonnikoog is het kleinste met 936 inwoners. De eilanden nemen deel aan de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden. In deze regeling hebben zij besloten gezamenlijk het beheer van de BAG op te pakken. Ze dragen gezamenlijk zorg voor het jaarlijks actualiseren van luchtfoto's, het intekenen en beschikbaar stellen van (voorlopige) geometrie aan de

hand van Omgevingsvergunningen en -aanvragen. In het samenwerkingsverband gaan de eilanden altijd na of een behoefte of vraag als gemeente zelf opgepakt kan worden, of dat het makkelijker te organiseren is in samenwerking met een andere Waddengemeente.

Uiteraard is de context op de BES-eilanden wezenlijk anders maar het kan als voorbeeld dienen. Ook zijn andere richtingen voor de vormgeving van de centrale project/beheerorganisatie denkbaar. Er zijn al diverse publieke dienstverleners actief op de BES-eilanden. Hun ervaring kan behulpzaam zijn de in vormgeving van de centrale project/beheerorganisatie.

Uitwerking

In de volgende paragrafen beschrijven we aan de hand het juridische kader, de gegevens, de rollen, de taken en informatiesystemen hoe het eindbeeld in de beheerfase voor de 'centrale adresregistratie CN' er uit zou kunnen zien. We doen dat vanuit de eerder geschetste 'comply or explain' benadering. We schetsen het beeld van deze onderwerpen, zoals dat in Europees Nederland geldt, en benoemen waar volgens ons de situatie in Caribisch Nederland afwijkt. Tot slot beschrijven we de projectfasering en de kosten. Daarin geven we aan hoe de projectorganisatie eruit zou kunnen zien om vanuit de huidige situatie het voorkeursscenario te realiseren.

Juridisch kader

Inleiding

De kaders voor de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) zijn in Europees Nederland vastgelegd in de Wet, besluit en regeling basisregistratie adressen en gebouwen. In deze wettelijke kaders zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen nader vastgelegd. Ook de definities van de gegevens en de specificaties van de (centrale) voorzieningen zijn in deze kaders vastgelegd. Een belangrijk doel van de wettelijke kaders is het afdwingen van de uniformiteit van de gegevens, zodat voor afnemers altijd duidelijk is wat de gegevens betekenen en zij de kwaliteit van de gegevens kunnen vertrouwen. Daardoor zijn de gegevens van de BAG door alle overheidsorganisaties te gebruiken bij de uitvoering van hun publieke taken.

Wettelijke kaders 'Centrale Adresregistratie CN'

Op dit moment is er geen sprake van gemeenschappelijke kaders voor adresgegevens op de BES eilanden. Elk openbaar lichaam heeft voor zich, in haar verordeningen de omgang met adresgegevens vastgelegd. Invoering van een 'centrale adresregistratie CN' vereist evenals in Europees Nederland uniformering van de omgang met adresgegevens, immers dan pas wordt samenwerking tussen de eilanden goed mogelijk. Deze uniformering sluit bij voorkeur zo nauw mogelijk aan bij de wettelijke kaders van de BAG om de interoperabiliteit met de voorzieningen van de BAG in Europees Nederland te borgen. Er is daarbij wel voldoende ruimte nodig om de eerdergenoemde 'comply or

explain' te faciliteren.

Voor de eerste fase van het project kan een afsprakenkader met de BES eilanden mogelijk volstaan, maar het is van belang bij aanvang al te starten met het verankeren van de wettelijke kaders zodat de gewenste eenduidigheid van de registratie ook blijvend geborgd is.

Hoe deze verankering eruit moet zien, hebben we in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht. We kunnen ons echter voorstellen dat het noodzakelijk zal blijken in de Wet BAG een grondslag te creëren voor de invoering van een geüniformeerde adresregistratie in Caribisch Nederland. In lagere regelgeving kan dan in een later fase de nadere specificatie worden vastgelegd.

Vooruitlopend op een wetswijziging zou er met de openbare lichamen een convenant kunnen worden afgesloten over de voorgestelde opbouw van de basisregistratie. Op basis van het convenant kunnen betrokkenen alvast aan de slag gaan met de opbouw van de 'centrale adresregistratie CN', conform de bestuurlijke afspraken. De wetgever kan dan beginnen de afspraken vervolgens in wetgeving vast te leggen. Op deze manier kan er alvast aan de 'centrale adresregistratie CN' worden gewerkt, terwijl het risico op afwijkingen in lokale regelgeving wordt verminderd.

Gegevens (I)

Inleiding

In een vervolg op deze verkenning zal nagedacht moeten worden over de exacte gegevens die de 'centrale adresregistratie CN' bevat. Wij kunnen ons daarbij voor de te creëren 'centrale adresregistratie CN', conform het voorkeursscenario, een aantal uitgangspunten voorstellen:

1. De 'centrale adresregistratie CN' volgt zoveel als mogelijk het BAG-datamodel.
2. De 'centrale adresregistratie CN' beperkt zich vooralsnog tot adresgegevens.
3. De adressen in de 'centrale adresregistratie CN' zijn op een kaart te plotten, ze hebben een geo-component.
4. De 'centrale adresregistratie CN' houdt rekening met de lokale context

1. Gegevensmodel 'centrale adresregistratie CN'

De BAG onderscheidt de volgende objecttypen: woonplaats, openbare ruimte, nummeraanduiding, verblijfsobject, standplaats, ligplaats en pand. Van deze objecten legt de BAG op hoofdlijnen de inhoudelijke waarde, de status van de gegevens en de herkomst van de gegevens vast. Deze systematiek wordt ook gevolgd in de 'centrale adresregistratie CN'.

2. Gebouwgegevens

De 'centrale adresregistratie CN' beperkt zich in eerste instantie tot de adresgegevens. Dat betekent dan ook dat de objecttypen verblijfsobject, standplaats, ligplaats en pand en de bijbehorende gegevens zoals gebruiksoppervlakte, vlakgeometrie en gebruiksdoel, niet worden opgenomen.

3. Geometrie

Van de objecttypen woonplaats, standplaats, ligplaats en pand is de vlakgeometrie opgenomen en van het verblijfsobject de puntgeometrie. Omdat de 'centrale adresregistratie CN' zich in eerste aanleg beperkt tot adressen stellen we voor alleen de puntgeometrie bij de adressen op te nemen. Dat kan dan bijvoorbeeld door een meer algemeen objecttype adresseerbaar object op te nemen waaraan de puntgeometrie kan worden gekoppeld. Dit vervangt dan de objecttypen verblijfsobject, standplaats en ligplaats.

Gegevens (II)

4. Wijken en meertaligheid

Wijken en meertaligheid zijn voor de BES-eilanden belangrijk. Dit speelt in Nederland in mindere mate soms ook (bijvoorbeeld in de provincie Friesland, waar in sommige steden wijken en buurten erg belangrijk zijn). Dat lossen gemeenten vaak op in de eigen BAG-applicatie, de zogeheten BAG+ gegevens. Een soortgelijke oplossing is mogelijk ook goed werkbaar voor de BES-eilanden. Complicatie hierbij kan zijn dat de opbouw van het adres in de verschillende talen niet altijd gelijk is, het is dus niet altijd simpelweg een kwestie van vertalen.

Verdere uitwerking gegevensmodel

Uiteraard zullen de hier benoemde uitgangspunten voor het gegevensmodel nader uitgewerkt moeten worden. Bepalend daarin is volgens ons hoe het beste de aansluiting bij de Nederlandse voorzieningen voor de BAG geborgd kan worden. We doelen dan met name op de BAG applicaties die bij gemeenten in gebruik zijn en de BAG-voorzieningen van het Kadaster. Door die aansluiting te borgen kunnen is hergebruik van die voorzieningen in Caribisch Nederland mogelijk. Tegelijkertijd is het wenselijk om de al eerder geschetste verschillen in de werkelijkheid in Caribisch Nederland te faciliteren. De registratie moet immers ook aansluiten op de belevingswereld van de inwoners. Tussen beide wensen kan mogelijk spanning ontstaan

Rollen

Inleiding

In Europees Nederland zijn rond de (wet) BAG een aantal rollen te onderscheiden. We lichten ze op hoofdlijnen toe.

- **Bronhouder:** in Europees Nederland zijn dit gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de bijhouding van de BAG.
- **Afnemer:** Dit betreft dienstverleners die publiekrechtelijke taken uitvoeren. Zij zijn verantwoordelijk voor het gebruik van de gegevens en het terugmelden van fouten.
- **Dienst:** in Europees Nederland is dat het Kadaster. Zij is verantwoordelijk voor de landelijke voorzieningen en de distributie van de gegevens naar alle afnemers.
- **Stelselverantwoordelijke:** in Europees Nederland is dat de minister van BZK. Zij is verantwoordelijk voor de werking van de gehele keten en het toezicht op die werking. Deze rol valt uiteen in de opdrachtgevende rol richting het Kadaster en de toezichthoudende rol richting de bronhouders

Rollen in het voorkeurscenario

In het voorkeurscenario zijn deze rollen in Caribisch Nederland analoog aan Europees Nederland vormgegeven. Op onderdelen verschillen deze vanwege de context en omdat er in het voorkeurscenario ook nog geen sprake is van een wettelijke verankerde basisregistratie. We benoemen de belangrijkste verschillen met de situatie in Europees Nederland:

- **Bronhouder:** In het voorkeurscenario is deze rol opgesplitst in verantwoordelijke en uitvoerende. De planning office/RO afdelingen van de openbare lichamen van de BES-eilanden hebben de verantwoordelijke rol. De uitvoerende rol is bij de centrale project/beheerorganisatie belegd, vergelijkbaar met de BAG-beheerder in gemeenten.
- **Afnemer:** deze rol is gelijk aan de rol in Europees Nederland. Er is in Europees Nederland onderscheid te maken tussen publieke dienstverleners en private dienstverleners. Publieke dienstverleners kennen een gebruiks- en terugmeldplicht. Voor private dienstverleners is gebruik vrijwillig. Gegeven de omvang van de eilanden lijkt het ons verstandig om gelijk bij aanvang de post en nutsbedrijven nadrukkelijk te betrekken.
- **Dienst:** in het voorkeurscenario ligt deze rol bij de centrale project/beheerorganisatie. Dit is dan ook afwijkend ten opzichte van de rolverdeling in Europees Nederland.
- **Stelselverantwoordelijke:** Het ministerie van BZK is in beginsel de stelselverantwoordelijke. Deze rol is in het voorkeurscenario nog niet wettelijk vastgelegd. Bij de invoering van de BAG in Europees Nederland was dat gedurende lange tijd evenmin zo. Vanuit deze rol is BZK de opdrachtgever en regelt de financiering van de centrale project/beheerorganisatie

Taken

Ter illustratie van de hiervoor geschetste rollen zijn in onderstaande tabel de taken die mogelijk bij de verschillende rollen horen opgenomen. Deze tabel is te lezen als een eerste gedachtenexperiment hoe de rolverdeling er uit zou kunnen zien als de 'centrale adresregistratie CN' eenmaal gerealiseerd en operationeel is.

	Verantwoordelijke bronhouder	Uitvoerende bronhouder	Dienst	Afnemer
Taken	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleveren informatie over vergunningen en adresbesluiten • Adresoverleg organiseren • Terugmeldingen afhandelen in samenwerking met het adresoverleg 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie uit vergunningen verwerken • Mutaties verwerken o.b.v. signaleringen (luchtfoto's, meldingen etc.) • Coördineren afhandelen van terugmeldingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verstrekken van adresgegevens aan afnemers • Publiceren van adresgegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Afnemen adresgegevens: Ontvangen en verwerken • Gebruiken van adresgegevens bij taakuitoefening • Terugmelden van fouten bij gereede twijfel
Wie	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaar lichaam (RO/Planning office) 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale project/beheerorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrale project/beheerorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Publieke dienstverleners Caribisch Nederland • Private dienstverleners • Openbare lichamen (burgerzaken, belastingen e.d.)

Informatiesystemen

Betrokken informatiesystemen in Europees Nederland

In de meest ideale situatie is de BAG gegevensbeheerketen in gemeenten in hoge mate geautomatiseerd. Diverse informatiesystemen spelen dan een rol. Het gaat om vakapplicaties, zaak- en processystemen, BAG-beheerapplicaties, datadistributiesysteem, tools voor inwinning en geo-portalen. Overigens is het zo dat lang niet in alle gemeenten deze ideaaltypische situatie bereikt is. Daarnaast beheert het Kadaster ten behoeve van de afnemers een aantal voorzieningen voor inzage, distributie en bevraging van BAG gegevens.

Ook is het relevant te vermelden dat in Europees Nederland veel ontwikkelingen spelen rond basisregistraties. Het idee daarbij is de informatiearchitectuur te vereenvoudigen, door deze op modernere architectuurprincipes te baseren. Het gaat dan om programma's als het 'Federatief Datastelsel' en 'Zicht op Nederland'

Benodigde informatiesystemen in het voorkeursscenario

We hebben geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de informatie-architectuur in Caribisch Nederland, maar in de gesprekken is duidelijk geworden dat veel nog handmatig en op papier plaatsvindt. Veel van de beschrijven voorzieningen zijn wel aanwezig maar niet altijd adequaat ingericht en in gebruik. Dit betekent dat er nog veel stappen nodig zijn om de bovengeschetste ideaaltypische situatie te bereiken. Ons lijkt het

dan ook niet verstandig om het voorkeursscenario te richten op het vervolmaken van de informatie-architectuur. De focus moet liggen op het op orde brengen van de gegevens en het organiseren van het proces van gegevensuitwisseling en terugmelden. Dat betekent dat er vooralsnog relatief veel handmatig werk nodig zal zijn voor de realisatie en het beheer van de 'centrale adresregistratie CN'. We denken dat gegeven de volumes op de BES-eilanden dit ook goed haalbaar is. Deze focus voorkomt desinvesteringen ten gevolge van geschetste ontwikkelingen rond basisregistraties.

Bovenstaande laat onverlet dat ook in het voorkeursscenario aanvullende informatiesystemen nodig zijn. De centrale project/beheerorganisatie zal in ieder geval een soortgelijke BAG-applicatie nodig hebben als gemeenten. Ook zijn er voorzieningen nodig voor het uitwisselen van gegevens met afnemers en het publiceren van adresgegevens voor het bredere publiek. Gemeentelijke BAG applicaties voorzien daar veelal in. Daarnaast is het goed denkbaar dat er investeringen nodig zijn in tools, om het verwerken van signaleringen uit lucht- en panoramafoto's te vereenvoudigen. Vanuit onze professionele opvatting schatten we in dat de bestaande BAG-applicaties van gemeenten de functionele behoefte van de BES-eilanden goed kunnen afdekken. Er zullen echter wel enkele aanpassingen nodig zijn.

Interoperabiliteit (I)

Welke keuzen ook gemaakt worden, het is van belang dat er sprake is van optimale interoperabiliteit. Dat voorkomt integratieproblemen, maakt hergebruik van componenten mogelijk en bevordert de samenwerking tussen organisaties. In onderstaande tabel zijn de vijf lagen van het NORA interoperabiliteitsraamwerk weergegeven. Per laag is weergegeven welke interoperabiliteitsdoelstellingen volgens ons wenselijk zijn en welke aandachtspunten we op dit moment zien bij de voorgestelde oplossingsrichting.

NORA laag	Interoperabiliteitsdoelstelling	Aandachtspunten
1. Grondslagenlaag	De 'centrale adresregistratie CN' dient dezelfde grondslagen te kennen als de BAG in Europees Nederland.	<ul style="list-style-type: none"> Het voorkeursscenario start met een (bestuurlijk) afsprakenkader. Deze afspraken dienen in overeenstemming te zijn met de wijze waarop dat in Europees Nederland rond de BAG wettelijk is vastgelegd, maar bieden tevens ruimte voor de lokale context. Na onderzoek kunnen deze kaders wettelijk worden vastgelegd, dan zijn de grondslagen op hetzelfde niveau vastgelegd. Aandachtspunt is de interoperabiliteit met andere registraties. Zo is de PIVA niet gelijk aan de Europese BRP. Het Logisch Ontwerp BES kent bijvoorbeeld niet de BAG elementen die wel in Logisch Ontwerp BRP zijn opgenomen. Iets soortgelijks kan gelden voor andere registraties die op de eilanden worden gebruikt.
2. Organisatorische laag	De verantwoordelijkheidsverdeling voor de 'centrale adresregistratie CN' is gelijkvormig aan Europees Nederland	In het voorkeursscenario komt er een centrale project/beheerorganisatie voor de eilanden. Dat is anders dan in de Nederlandse situatie. Dit zou op termijn bij een gemeenschappelijke regeling van de BES eilanden ondergebracht kunnen worden naar analogie voor het BAG-beheer op de Waddeneilanden. Een dergelijk samenwerkingsverband is voor de BES eilanden wel een novum en zal niet één twee drie tot stand komen.

Interoperabiliteit (II)

NORA laag	Interoperabiliteitsdoelstelling	Aandachtspunten
3. Informatie laag	De semantiek van de 'centrale adresregistratie CN' is gelijk aan de BAG	De 'centrale adresregistratie CN' volgt in principe de semantiek van de BAG inclusief beleidsdocumenten zoals het 'Catalogus BAG' vanuit een 'comply or explain' gedachte. In het voorkeurscenario is er voor gekozen eerst te focussen op adresgegevens, dat is afwijkend. Ook zijn er verschillen vanuit de context op de BES eilanden, zoals de gewenste meertaligheid, die niet binnen de huidige semantiek van de BAG passen.
4. Applicatie laag	De 'centrale adresregistratie CN' maakt zoveel als mogelijk gebruik van dezelfde software componenten als in Europees Nederland	<ul style="list-style-type: none"> In het voorkeurscenario is voorgesteld uit te gaan van een informatiesysteem dat gebaseerd is de BAG-applicaties zoals die nu in gebruik zijn bij gemeenten. Dat waarborgt de interoperabiliteit van de binnengemeentelijke en landelijke koppelvlakken naar het Kadaster (landelijke voorzieningen BAG) en Logius (Digilevering, Digimelding). Tot slot is een aandachtspunt de vernieuwing van de architectuur van de Digitale Overheid. Er is sprake van een transitie naar een meer federatieve benadering op basis van bevraging bij de bron (API's) in plaats van relatief rigide koppelvlakken (StUF-koppelvlakken) gebaseerd op berichtenverkeer. Het is wenselijk interoperabiliteit voor de toekomst te waarborgen.
5. Netwerk	De 'centrale adresregistratie CN' maakt gebruik van dezelfde netwerken en knooppunten als in Europees Nederland	De BAG maakt gebruik van het open internet, DigiKoppeling en DigiNetwerk. De performance van de internetverbindingen op de eilanden is een mogelijk aandachtspunt. Verder zien we geen directe aandachtspunten voor de interoperabiliteit op netwerk niveau

Kosten(I)

Inleiding

In deze fase van uitwerking van de 'centrale adresregistratie CN' is het lastig in te schatten wat de totale benodigde kosten in de project- en beheerfase zijn. Om een eerste globale indruk te geven (orde van grootte), komen we mede op basis van beschikbare benchmarkgegevens van gemeentelijk beheer van basisregistraties, tot onderstaande professionele inschatting. Belangrijk om daarbij te benadrukken is dat de omvang van de eilanden niet in vergelijking staat tot de omvang van de gemiddelde gemeente in Europees Nederland. Dat maakt het lastig het beheer van een 'centrale adresregistratie CN' efficiënt te organiseren. Dat hebben we verdisconteert in onze inschattingen. De inschattingen richten zich uitstuitend op de directe kosten voor de uitvoering van de werkzaamheden.

Projectfase, incidenteel

- **Centrale projectorganisatie:** We schatten in dat de centrale projectorganisatie uit circa 3 tot 6 FTE zal bestaan. De precieze omvang zal in de tijd variëren. Deze formatie is nodig voor: programmamanagement, ICT expertise, inkoop-expertise, BAG-expertise, geo-expertise, administratieve ondersteuning.
- **Projectorganisatie Saba en Statia:** Voor Saba en Statia schatten we de benodigde formatie in de projectfase op circa 1 tot 3 FTE. Deze formatie is nodig voor projectleiding, het organiseren van het

adresoverleg, juridisch advies en veldwerk.

- **Projectorganisatie Bonaire:** Voor Bonaire schatten we voor dezelfde taken de benodigde formatie in op 2 tot 4 FTE.
- **Out-of-pocketkosten:** Daarnaast is er sprake van out-of pocket kosten voor de aanschaf en implementatie van BAG-applicatie en eventuele andere benodigde tooling. We schatten deze out-of-pocketkosten in op 50.000 tot 150.000 euro. Er zijn echter mogelijk ook aanpassingen nodig om afwijkende keuzen in Caribisch Nederland te faciliteren. De mate waarin dat nodig is hangt van die keuzen af. Over de kosten is daarom nu nog weinig te zeggen.

Beheerfase, structureel

- **Centrale beheerorganisatie:** We schatten de omvang van centrale beheerorganisatie in op circa 2 tot 4 FTE voor regulier BAG beheer, geo werk applicatiebeheer, kwaliteitswerkzaamheden, beleid en doorontwikkeling en management.
- **Beheerorganisatie Bonaire, Saba en Statia: Voor alle drie de eilanden** schatten we in dat in de beheerfase de formatie voor elk eiland kan bestaan uit 0,5 tot 1 FTE BAG contactpersoon. Daarnaast zal incidenteel juridisch advies nodig zijn. Dit laatste zal op Bonaire een omvangrijkere taak kunnen zijn.

Kosten(II)

Beheerfase, structureel (vervolg)

- **Out-of-pocketkosten:** periodiek zullen er out of pocket nodig zijn voor benodigde tooling. Ook zijn er kosten voor beheer en onderhoud van de BAG-applicatie (veelgebruikt kengetal bedraagt 15% van de initiële investering). Indien er voor een cloudoplossing wordt gekozen dan is een kengetal voor dergelijke complexe bedrijfsmatige applicaties 1.500 tot 3.000 euro per gebruiker per jaar. De eerder geschetste incidentele out-of-pocketkosten vervallen in dat geval gedeeltelijk.

Meer efficiency

Er is mogelijk synergie met andere geografische registraties, mochten deze in de toekomst in gebruik worden genomen, dan is er mogelijk synergie in het beheer te organiseren. BAG werkzaamheden overlappen bijvoorbeeld met het beheer van andere geo-basisregistraties en dan met name met de BGT en de WOZ. Mochten deze registraties ingevoerd worden op de BES-eilanden, dan is het beheer mogelijk efficiënter te organiseren.

Fasering en handelingsperspectief

Fasering en handelingsperspectief(I)

Vanuit BZK is de wens om uiteindelijk het regime van de Digitale Overheid op de BES-eilanden gelijk te trekken met het regime in Europees Nederland. Met andere woorden de intentie is te starten met voorkeurscenario 'Centrale Adresregistratie CN' maar met de bedoeling om mogelijk uiteindelijk uit te komen op scenario 'BAG CN'. Volgens ons zou een logische fasering richting die ambitie als volgt kunnen zijn:

1. Besluitvormingsfase:

In deze fase moeten een aantal besluiten genomen worden om van start te kunnen gaan.

- a. Draagvlak:** Het is van belang steun te verwerven bij de verschillende geledingen binnen BZK (Digitale Samenleving, Koninkrijksrelaties, Ruimtelijk Beleid), de rijksdienst en hun counterparts in Caribisch Nederland. Het is van belang in de juiste gremia deze steun vast te leggen
- b. Juridische onderzoek:** Er zal nader uitgezocht moeten worden op welke wijze de noodzakelijke kaders in de combinatie van landelijke en lokale wet- en regelgeving gewaarborgd moeten worden.
- c. Principebesluit:** De BES-eilanden en het ministerie van BZK moeten aan de hand van deze verkenning een keuze maken over het wel of niet uitvoeren van het voorkeursscenario, ofwel een principebesluit. Het is te overwegen voor dat besluit de impact voor de openbare

lichamen nader te onderzoeken.

- d. Bestuursakkoord.** Vervolgens is van belang op de hoofdlijnen de wederzijdse rechten en plichten van de BES eilanden, het Ministerie van BZK en de afnemers vast te leggen. Waar committeren de eilanden zich aan en welke steun kan BZK toezeggen? Dit bestuurlijk akkoord dient in de juiste gremia bekrachtigd te worden. Dit bestuursakkoord moet voldoende basis bieden om van start te kunnen gaan.

2. Ontwerpfase

In deze fase worden de contouren verder uitgewerkt

- a. Voorlopig ontwerp:** Als er dan een akkoord is en commitment om aan de slag te gaan dan ligt de eerste focus vanuit het voorkeurscenario op het orde brengen van de adresgegevens. We stellen ons daarbij een iteratief proces voor waarbij op basis van bestaande registraties van de openbare lichamen en andere overheidsdiensten een initieel bestand (o.b.v. BAG-definities) wordt opgebouwd. Dan wordt concreet in hoeverre de bestaande en beschikbare gegevens passen in het BAG-model. Ook wordt dan duidelijk met welke afwijkende situaties in Caribisch Nederland rekening gehouden moet worden.

Fasering en handelingsperspectief (II)

2. Ontwerpfase (vervolg)

- c. Nadere haalbaarheidsstudie:** Indien gewenst kan er een nadere haalbaarheidsstudie en/of een MKBA uitgevoerd worden om meer zekerheid over de haalbaarheid en de opbrengsten te verkrijgen.
- d. Programmaplan opstellen:** Naast een voorlopig ontwerp van de 'centrale adresregistratie CN' is er ook een uitwerking van de programmaorganisatie nodig. De volgende punten dienen nader uitgewerkt te worden: projectorganisatie, governance, ophanging van de centrale projectorganisatie en het programmaplan (inclusief juridische en technische uitwerking), benodigde middelen inclusief dekking. Dit programmaplan vormt de basis voor het vervolg.
- e. Definitief akkoord:** Er zal een definitief akkoord o.b.v. het voorlopig ontwerp, het programmaplan en haalbaarheidsonderzoek nodig zijn om de volgende fase te starten.
- f. Opstarten wetgevingstraject.** Als er een definitief akkoord is dan kan ook het wetgevingstraject worden opgestart.

3. Onderzoek gebouwgegevens (optioneel)

Indien in de ontwerpfase blijkt dat er toch grote behoefte is aan gebouwgegevens en het inwinnen van deze gegeven relatief overzichtelijk is, kan overwogen worden de ambitie uit te breiden richting het scenario 'BAG CN'. Als dat het geval is lijkt het ons

verstandig dit na de ontwerpfase van de 'centrale adresregistratie CN' uit te voeren en op basis van dat onderzoek nadere besluiten te nemen.

4. Kwartiermakerfase

In deze fase wordt de centrale project/beheerorganisatie daadwerkelijk ingericht en de contouren van de centrale beheerorganisatie uitgewerkt. Het definitieve ontwerp wordt opgesteld en geaccordeerd. Benodigde medewerkers voor de centrale organisatie en de openbare lichamen worden aangetrokken en overlegstructuren worden ingericht. Uitgewerkte (deel)projectplannen worden opgesteld en vastgesteld.

5. Realisatiefase

In deze fase wordt het referentiebestand daadwerkelijk opgewerkt naar een 'centrale adresregistratie CN'

a. Gegevens op orde: gegevens worden op orde gebracht, besluiten worden genomen en gegevens worden geregistreerd.

b. ICT op orde: applicaties worden verworven en ingericht waar mogelijk worden koppeling gelegd.

c. Processen op orde: bijhoudingsprocessen binnen de openbare lichamen en bij de centrale organisatie worden ingeregeld. Gebruiks- en terugmeldingsprocessen worden ingeregeld.

Fasering en handelingsperspectief (III)

6. Overdracht naar beheer

Parallel aan de realisatiefase kan gestart worden met de overdracht naar beheer. Bij welke organisatie komt in formele zin de verantwoordelijkheid voor het benodigde centrale en gemeenschappelijke beheer te liggen? De ervaringen in de realisatiefase helpen om inzicht te krijgen in wat nodig is op de BES-eilanden.

7. Optimalisatiefase

Ook is het van belang om een duidelijk moment te definiëren waarop het project klaar is en de beheerfase start. In de beheerfase wordt het proces gemonitord en wordt toezicht gehouden op de kwaliteit van de gegevens. Vanuit een kwaliteitsgedachte wordt continu gewerkt aan de verbetering van de processen en de gegevenskwaliteit. De volgende fasen zijn dan nog aanvullend nodig.

Tot slot

Inleiding

Tot slot willen we afronden met een overkoepelend advies. Bepalend voor een positief besluit om de 'centrale adresregistratie CN' in te voeren is het bestuurlijk draagvlak in Europees en Caribisch Nederland. Een belangrijk element daarin is de afweging van de (maatschappelijke) kosten en de baten. Dit onderzoek was niet gericht op het uitvoeren van een dergelijke analyse. We hebben wel een indicatie willen geven. Hieronder hebben we deze overwegingen vanuit ons perspectief op een rijtje gezet.

Baten

- Het verbeteren van de adreskwaliteit lost daadwerkelijk een aantal problemen die inwoners, ondernemers en instellingen in Caribisch Nederland ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen in de postbezorging, de dienstverlening van nood- en hulpdiensten en het gebrek aan goede statistieken over de bebouwde omgeving. Daarbij is gelijk wel de kanttekening te plaatsen dat de schaal van de eilanden betekent dat deze problemen ook niet heel omvangrijk zijn. De samenleving heeft leren omgaan met de huidige kwaliteit van adressen en de nodige alternatieve werkwijzen geadopteerd.
- Het invoeren van de 'centrale adresregistratie CN' levert een belangrijke bijdrage aan de doelstelling om de digitale overheid op een gelijkwaardig niveau in Caribisch Nederland te realiseren. Het legt de basis voor goede beleidsinformatie in met name het fysieke domein en het maakt het

mogelijk overheidsvoorzieningen op gelijksoortige wijze als in Europees Nederland uit te voeren. Het vereenvoudigt het gelijktrekken van de overheidsdienstverlening in Caribisch Nederland.

Kosten

- De initiële kosten voor de invoering van de 'centrale adresregistratie CN' brengt aanzienlijke kosten met zich mee. We schatten indicatief de benodigde formatie voor de centrale projectorganisatie in op 3 tot 6 FTE en de benodigde lokale formatie voor de eilanden gezamenlijk op 3 tot 7 FTE. Daarnaast zijn er de nodige 'out-of pocket'-kosten voor ICT voorzieningen en andere tooling.
- De structurele kosten zullen substantieel lager liggen. We schatten de benodigde formatie voor de centrale beheerorganisatie in op 2 tot 4 FTE en de lokale formatie op 1,5 tot 3 FTE. Ook in de beheerfase zijn er 'out-of pocket'-kosten voor beheer en onderhoud voor ICT.

Op basis van de nu beschikbare informatie zijn de baten en de kosten niet nader te specificeren dan deze globale inschatting van de direct aan de realisatie verbonden werkzaamheden. Er is nog geen zicht op de secundaire baten zoals een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering en de secundaire kosten voor management, overhead en verantwoording.

Tot slot (II)

Fasering

Of de afweging van de kosten en de baten positief uitvallen is nog ongewis. Daarom vinden we het van belang stapsgewijs en gefaseerd te werk te gaan en steeds op gezette momenten besluitvorming en afweging in te bouwen, waarbij steeds de kosten en baten, draagvlak en haalbaarheid worden meegewogen. Ambitie en scope kunnen dan naar bevind van zaken worden bijgesteld. In de voorgestelde fasering hebben we deze ruimte ingebouwd door beslismomenten op logische momenten in te bouwen.



Bijlagen

Verantwoording onderzoek

In ons onderzoek hebben een viertal fasen doorlopen. In deze fasen hebben we verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet.



Documentstudie

We zijn begonnen met het bestuderen van relevante documenten zoals de eerdere onderzoeken naar de postbezorging, huisvesting en adressen. Ook hebben we de eilandverordeningen en processen rondom vergunningverlening doorgenomen. Op basis hiervan hebben we de gespreksleidraad voor de interview opgesteld.

Gesprekken met gebruikers, afnemers en bronhouders in Caribisch Nederland

We hebben meerdere gesprekken gevoerd met relevante actoren, waaronder:

- OL Bonaire, burgerzaken, planning office/ruimtelijke ordening
- OL Sint Eustatius, burgerzaken, planning office/ruimtelijke ordening
- OL Saba, burgerzaken, planning office/ruimtelijke ordening
- Belastingdienst, informatiemanager
- Kadaster Sint Eustatius, specialist

- CBS CN, hoofd
- Politie (Bonaire), beleidsmedewerker, inspecteur
- Brandweer (Saba), brandweercommandant
- KVK Statia, Saba en Bonaire, managing director
- Water en energiebedrijven Statia en Bonaire, managing director en manager customer service
- Postbezorging, teamleider, managing director

Gesprekken met vertegenwoordigers organisaties in Europees Nederland

- Wetgevingsjuristen van het Ministerie van BZK
- Beleidsmedewerkers BAG en BRP van het Ministerie van BZK
- Kadaster, productmanager BAG, programma manager
- PinkRoccade, productmanager PIVA

Namen van geïnterviewden zijn op verzoek beschikbaar.

Rol begeleidingsgroep

Het onderzoek werd begeleid door een groep vertegenwoordigers van de openbare lichamen van de BES-eilanden en BZK. De begeleidingsgroep is op verschillende momenten bijeengekomen de voortgang van het onderzoek toe te zien.