

# Nieuw Kookboek voor de invoering van Basisregistraties



Auteur R.J. Mollema

Versie 0.4

Datum 12 januari 2010

# Inhoudsopgave

|  |          |
|--|----------|
| <b>Samenvatting</b>                                  | <b>1</b> |
| <b>1. Basis-ingredienten</b>                         | <b>2</b> |
| 1.1. Het waarom van basisregistraties                | 2        |
| 1.2. Basis- en kernregistraties                      | 3        |
| 1.3. Processen                                       | 4        |
| 1.4. Het analysemodel, de achtergrond van elk recept | 6        |
| <b>2. Het uitwerken van businesscases</b>            | <b>8</b> |
| 2.1. Beschrijving projectalternatieven               | 8        |
| 2.2. Kosten en baten                                 | 8        |

## Samenvatting

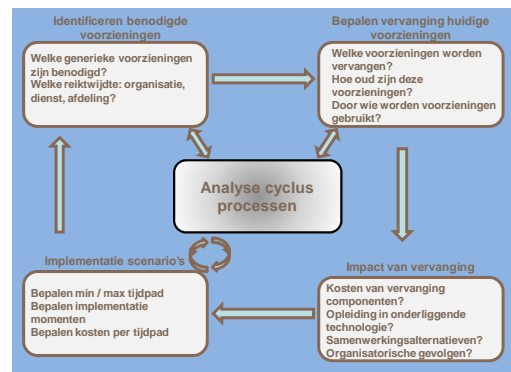
*Het stelsel van basisregistraties heeft tot doel een overheid te creëren die zich niet voor de gek laat houden, snelle en goede service biedt, weet waarover ze het heeft, die burgers en bedrijven kunnen vertrouwen en niet meer kost dan nodig is. Dat betekent dat door inzet van basisregistraties en daarmee door gegevens van hoge kwaliteit te delen, werkprocessen en dienstverlening in de front- en de backoffice geïntegreerd worden met als resultaat: merkbare vermindering van administratieve lasten, een goedkopere overheid en betere handhaving en fraudebestrijding.*

Dit zijn mooie maar theoretische doelstellingen en het bereiken daarvan is niet zo eenvoudig. Het is daarom logisch dat een gemeente de behoefte heeft om zelf vast te stellen waar belangrijke kansen voor haar liggen. De belangrijkste voordelen moeten worden gezocht in een hogere productiviteit en meer opbrengsten in gemeentelijke processen die direct verband houden met de invoering van basisregistraties.

Per proces kan het onderzoek naar voordelen gebeuren met behulp van onderstaand model.

Wanneer dit model is doorlopen, worden de kosten en baten berekend. Om hierbij te helpen geeft dit kookboek zes voorbeeldprocessen die gezamenlijk een goede doorsnee bieden van de diensten van een gemeente.

- ◆ Bouw- en Woningtoezicht (BWT);
- ◆ Subjecten volgen;
- ◆ Vergunningen en belastingen;
- ◆ Bezwaarschriften Belastingen;
- ◆ Terugmelden en de rol in de keten;
- ◆ "Ik ga trouwen".



Per proces zijn als voorbeeld de baten en kosten en de kosten berekend wanneer de basisregistraties maximaal in het proces worden ingezet. Dit heet het ideale proces:

- ◆ *de dienstverlenende of handhavende taak wordt in een keer goed uitgevoerd;*
- ◆ *met de kleinst mogelijke hoeveelheid gegevens;*
- ◆ *in de kortst mogelijke doorlooptijd.*

Er is gewerkt met drie scenario's waarbij het nulscenario (we voldoen aan de wettelijke vereisten, zoals nu) en het 2-scenario (alle basisregistraties worden te zijner tijd optimaal gebruikt) de uitersten vormen. Het 1-scenario (huidige basisregistraties GBA, NHR en BAG worden optimaal gebruikt) is het belangrijkste.

De voorbeelden laten zien dat de stelling "de winst zit in de processen", bij implementatie van de basisregistraties in een gemeente juist is. Hierbij wordt aangetekend dat de winst zowel kwantitatief als kwalitatief is en de baten vallen op het niveau van de burger, de individuele dienst of afdeling en de gemeente als geheel.

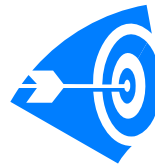
## 1. Basis-ingrediënten

Om te kunnen werken met dit kookboek is het belangrijk te begrijpen welke ingrediënten in onze keuken te vinden zijn en welke plaats zij daarin hebben. In dit hoofdstuk worden de ingrediënten die te vinden zijn in en rondom de verschillende basis- en kernregistraties kort uitgelegd,

### 1.1. Het waarom van basisregistraties

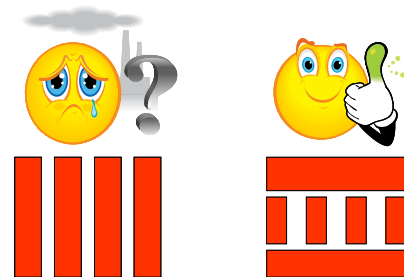
Het stelsel van basisregistraties is een van de instrumenten die nodig zijn voor een betere dienstverlening en een vraaggestuurde overheid. Dit is een overheid die:

- ◆ zich niet voor de gek laat houden;
- ◆ snelle en goede service biedt;
- ◆ weet waarover ze het heeft;
- ◆ door burgers en bedrijven vertrouwd wordt;
- ◆ en niet meer kost dan nodig is.



Basisregistraties en generieke infrastructurele voorzieningen zoals de OverheidsServiceBus (OSB), TerugMeldFaciliteit (TMF) en de Gemeenschappelijke Ontsluiting Basisregistraties (GOB) vormen het stelsel van basisregistraties. Afnemers zijn alle overheidsorganisaties en organisaties met een publiekrechtelijke taak. Dit kookboek richt zich op gemeenten, maar is met enige fantasie ook bruikbaar voor andere organisaties.

Het stelsel van basisregistraties stelt de diensten en afdelingen (diensten genoemd) binnen de gemeenten in staat om gegevens van hoge kwaliteit met elkaar en andere organisaties te delen. Werkprocessen en dienstverlening kunnen hierdoor in de zowel in de front- als in de BackOffice geïntegreerd worden. De resultaten die hiermee worden bereikt, zijn merkbare vermindering van administratieve lasten, een goedkopere overheid, een effectievere handhaving met meer opbrengsten en minder fraude. Door softwareleveranciers en in samenwerkingsverbanden als GovUnited en Dimpact wordt hard gewerkt om het gereedschap voor deze integratie te maken.



De gemeente kan haar dienstverlening verbeteren door optimaal gebruik te maken van het stelsel van basisregistraties. Door te delen hoeven de basisgegevens niet meer per dienst of gemeente zelf opgevraagd en beheerd te worden. Veel formulieren worden daarmee overbodig of kunnen vooraf worden ingevuld. Dit bespaart de gemeente, haar burgers en bedrijven kosten, tijd en moeite. Bovendien draagt het bij aan betere fraudebestrijding en handhaving.

## 1.2. Basis- en kernregistraties

Basisregistraties zijn gegevensverzamelingen, waarvan het gebruik door organisaties met een publieke taak, wettelijk is verplicht. Deze gebruiksplicht komt in de plaats van het recht van elke organisatie om zelf gegevens van burgers en bedrijven uit te vragen. Doordat zij een groot aantal veel gebruikte basisingrediënten afdekken worden de recepten (de processen) veel eenvoudiger, terwijl de kwaliteit van de gerechten (processen voordienstverlening en handhaving) constanter en vaak beter wordt.

Basisregistraties bevatten de vitale gegevens over burgers, bedrijven en objecten voor gebruik binnen de overheid. Het zijn systemen waarin zogeheten authentieke gegevens van hoge kwaliteit worden vastgelegd. Door die hoge kwaliteit kan de overheid deze gegevens zonder verder onderzoek in haar werk gebruiken. Het aan de registratiehouder melden dat er twijfel bestaat over de kwaliteit van een gegeven is een verplichting die aan het gebruik is verbonden..

Het Nederlandse kabinet heeft een aantal basisregistraties aangewezen waarvoor steeds één organisatie verantwoordelijk is. De authentieke gegevens zijn daardoor op een plaats te vinden en worden elk door een landelijke voorziening toegankelijk gemaakt. Bronhouders zoals gemeenten voor de GBA zijn verantwoordelijk voor het vullen van de registraties. Basisregistraties die in *scenario 1* in de recepten verderop worden uitgewerkt zijn:

- ◆ De Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) met gegevens over alle ingezetenen
- ◆ Hierin wordt straks opgenomen de Registratie van Niet-Ingezetenen (RNI);
- ◆ Het Nieuwe Handels Register met alle bedrijven en instellingen en zelfstandigen;
- ◆ De Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen (BAG);
- ◆ De Basisregistratie Waardering Onroerende Zaken (WOZ).
- ◆ De Basisregistraties Kadaster en Topografie met alle percelen, de kadastrale kaart waarop perceelsgrenzen staan en topografische kaarten;

Met deze ingrediënten kunnen een groot deel van de meest gebruikte recepten al worden ingevuld. Waar ingrediënten nog niet beschikbaar zijn, moet creatief worden gezocht naar vervangers.

In een volgend deel van dit kookboek wordt ingegaan op de basisregistraties waarop wordt gewezen in *scenario 2*:

- ◆ De Basisregistratie Voertuigen (Kentekenregister);
- ◆ De Basisregistratie Inkomen (BRI);
- ◆ De Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringsverhoudingen (BLAU);
- ◆ Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN);
- ◆ Basisregistratie Ondergrond Nederland (BRON).

## 1.3. Processen

Een (bedrijfs)proces (het recept) wordt samengesteld uit:

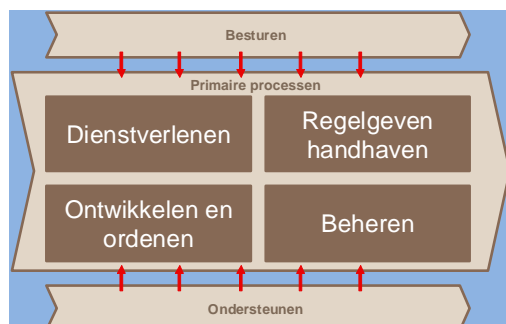
- ◆ een ordening van activiteiten om een product of dienst leveren die toegevoegde waarde bieden aan de klant [Hardjono en Bakker, *Management van Processen*]; of
- ◆ Een keten van activiteiten, gekoppeld en gestuurd door beslissingen [Tepper en Mulder, *Resultaatgerichte Bedrijfsvoering*]

Voor de uitvoering van bedrijfsprocessen zijn mensen, gegevens en hulpmiddelen nodig per activiteit. Voor de samenwerking zijn coördinatie en ondelinge communicatie essentieel. Soms is informatie nodig over andere activiteiten binnen hetzelfde of een ander bedrijfsproces. Over het verloop en de uitkomsten van de bedrijfsactiviteiten worden gegevens vastgelegd voor de verantwoording. Doorgaans wordt er onderscheid gemaakt in:

- ◆ primaire processen (of productieprocessen, operationele processen); alle activiteiten waarvan de output direct bijdraagt aan het resultaat voor de klant. De primaire bedrijfsprocessen vormen het bestaansrecht van een organisatie.
- ◆ sturende processen (of managementprocessen); alle activiteiten die benodigd zijn om de organisatie en de processen te kunnen besturen.
- ◆ ondersteunende processen; alle activiteiten die benodigd zijn om het primaire proces te faciliteren.

De primaire processen van de gemeente kunnen worden ingedeeld in hoofdprocessen:

- ◆ *Voorgerechten*: **Ontwikkelen en ordenen**, waar de burger partner is van de gemeente en de gemeente samen met partijen de maatschappelijke ontwikkeling beïnvloedt.
- ◆ *Hoofdgerechten*: **Dienstverlening**, waar de burger een 'klant' is van de gemeente en één op één contact met de gemeente heeft;
- ◆ *Bijgerechten*: **Beheren**, waar de burger gebruiker is van de openbare ruimte;
- ◆ *Desserts*: **Regelgeven en handhaven**, waar de burger onderdaan is en de gemeente regels toepast en handhaaft;

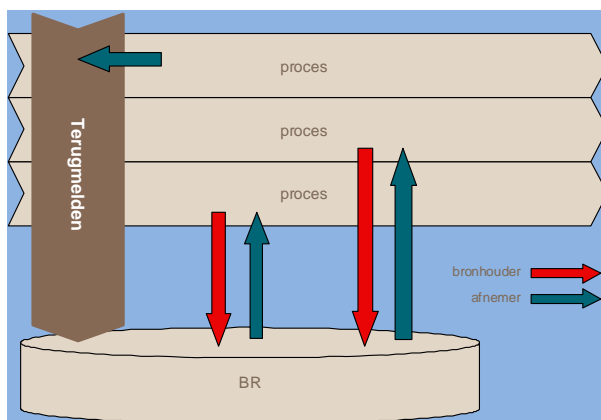


Figuur 1. Verschillende soorten processen in samenhang

## Gebruikers en bronhouders

De kern van de primaire processen is dat de gemeente een of meer acties uitvoert op basis van gegevens van of over burgers en bedrijven. Wanneer processen zijn geïntegreerd met de basisregistraties, dan zijn dat de bronnen van de gegevens.

Er zijn primaire processen van bronhouders (bijv. persoonsregistratie, Bouw- en woningtoezicht (BWT)) die leiden tot mutaties in de basisregistratie. De afnemers maken uitsluitend gebruik van de basisregistraties door opvragen, abonnementen en andere gegevensuitwisselingen. Daarnaast zijn er hulpprocessen om de basisregistraties actueel te



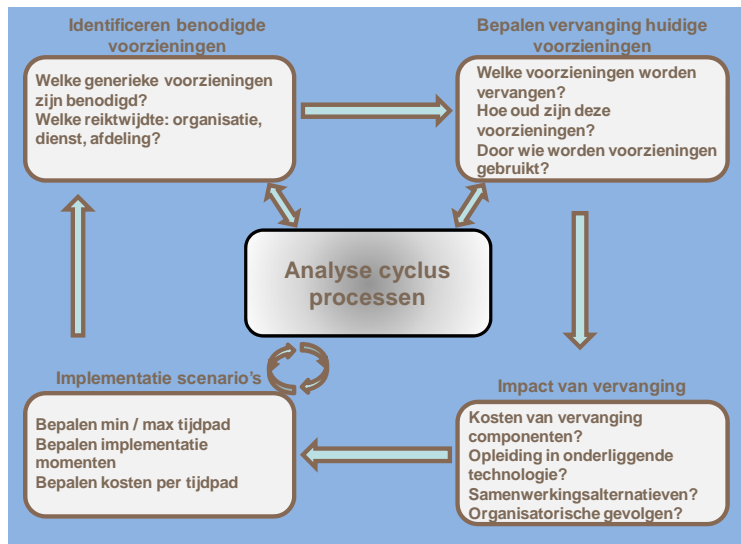
houden wanneer er twijfel ontstaat doordat de gegevens uit de basisregistratie niet juist of actueel lijken te zijn. Dergelijke processen noemen we terugmelden; dit kan enkel gebeuren door afnemers. In onderstaande figuur is de relatie tussen de verschillende processen en basisregistraties weergegeven. Een afdeling kan zowel bronhouder als afnemer van basisregistraties zijn, maar deze rollen dienen wel goed gescheiden te worden.

Figuur 2. relatie processen en basisregistraties

Het klinkt misschien ingewikkeld, maar het is als in elk recept waarin ingrediënten worden gebruikt. Bronhouders zorgen voor de basisingrediënten, die natuurlijk ook weer een recept hebben. In zo'n recept kunnen ook andere basisingrediënten zijn opgenomen.

## 1.4. Het analysemodel, de achtergrond van elk recept

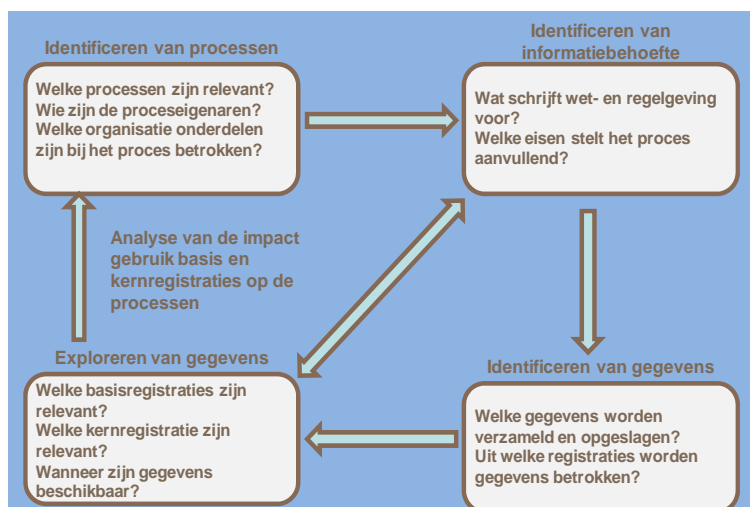
Om te kunnen koken uit dit kookboek dient de keuken te zijn voorzien van een aantal voorzieningen die we generieke voorzieningen noemen. Deze dienen éénmaal te worden aangeschaft en geïnstalleerd, waarna ze voor elk recept gebruikt kunnen worden. Hiervoor is een apart boek, het invoeren en gebruiken van generieke componenten (NUP), maar we laten zien de gemeente kan nadenken en keuzes maken over de invoering en het gebruik daarvan:



Figuur 1. Analysemodel generieke voorzieningen

Het vervangen van generieke voorzieningen, bijvoorbeeld het overgaan op STUF of het aansluiten op de OverheidsServiceBus na implementatie van een nieuwe midoffice) in een gemeente zal in een aantal stappen plaatsvinden. In elke stap kan bovenstaande analyse worden doorlopen met de klok mee. Nadat de cyclus is doorlopen en het implementatiescenario is bekend, zal de cyclus overnieuw starten voor de volgende generieke voorziening(en), zoals de TerugMeldFaciliteit. In het midden staat de analyse cyclus voor de processen die impulsen kan geven aan het analysemodel, met name over de vraag wanneer generieke voorzieningen nodig zijn.

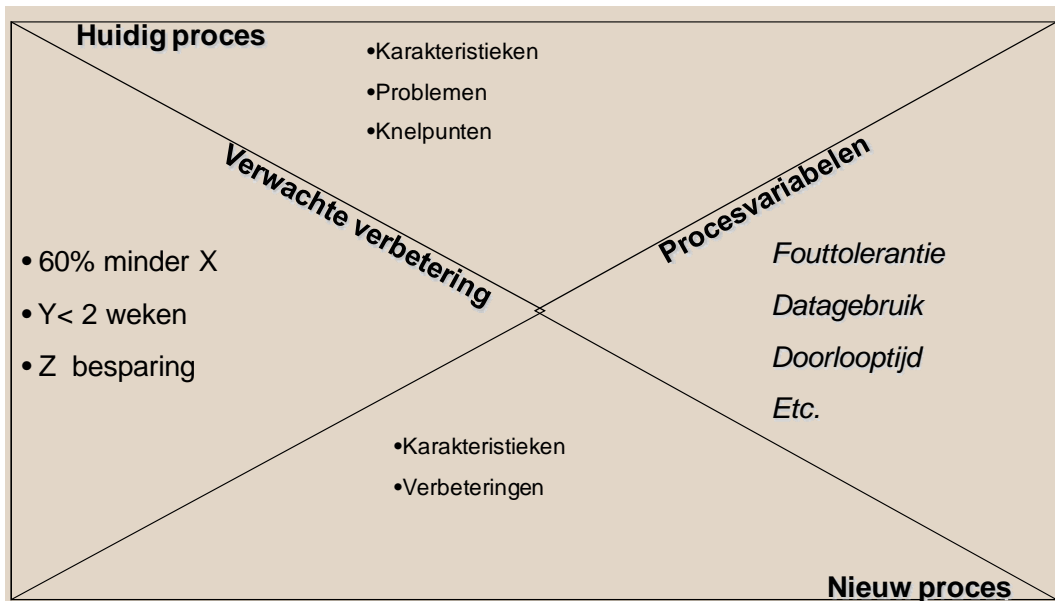
Wanneer de inrichting volgens dit schema heeft plaatsgevonden kan in principe elk recept worden klaargemaakt, dat wil zeggen, elk proces worden herontworpen. met het analyseschema voor processen en gegevens.



Figuur 4. Analysemodel processen en gegevens

# CONCEPT

De uitkomsten van de analyse zullen zo gedetailleerd zijn en uiteenlopen per type proces dat zij niet geschikt zijn om rechtstreeks te presenteren. De communicatiewaarde moet wel hoog zijn om de beslissers en de medewerkers die het betreft een goed beeld te geven van de situatie en waar nodig te overtuigen van de noodzaak van de verandering. Daarom is onderstaand verandermodel waarin het proces en de te verwachten verbeteringen zichtbaar kunnen worden gemaakt, feitelijk het receptenmodel.



Figuur 5.transformatiemodel

## 2. Het uitwerken van businesscases

Voor het uitwerken van businesscases in het overheidsdomein is de Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) leidraad een breed geaccepteerde methode. Deze is voorgeschreven voor grote infrastructurele projecten. De OEEI leidraad onderscheidt in de methodiek een of verschillende projectalternatieven en een 0-alternatief.

Aan de opbrengstenkant wordt gewerkt met:

- ◆ Directe effecten (voor gebruikers),
- ◆ Indirecte effecten (doorwerking andere actoren) en
- ◆ Externe (niet in geld uit te drukken) effecten.

De uit te werken processen worden op hoofdlijnen beschreven. De baten kunnen zowel binnen één dienst vallen als over verschillende diensten of gemeentebreed. Er wordt zoveel als mogelijk geprobeerd de baten te kwantificeren in Euro's en minuten.

### 2.1. Beschrijving projectalternatieven

Bij de kwalitatieve en kwantitatieve analyse van kosten en baten worden 3 verschillende scenario's gehanteerd:

- ◆ 0-scenario – kosten en baten wanneer de invoering van de basisregistraties beperkt blijft tot het voldoen aan de wettelijke verplichtingen (aansluiten en gebruik) zonder procesaanpassingen te overwegen die efficiëntie en effectiviteit ten goede komen.
- ◆ Projectalternatief 1 – Kosten en baten van het project wanneer de huidige (bijna) beschikbare basisregistraties: GBA, BAG, Kadaster en Topografie zijn ingevoerd en de gemeente hiervan optimaal gebruik maakt;
- ◆ Projectalternatief 2 – Kosten en baten van het project wanneer het volledige stelsel van basisregistratie's is ingevoerd en optimaal wordt gebruikt door de gemeente (scenario 1 + NHR, BLAU, BRI, voertuigen, WOZ, en RNI).

### 2.2. Kosten en baten

De kosten en de baten die verbonden zijn aan het invoeren van de basisregistraties zijn nooit lineair en vertonen sterke samenhang. Aan de hand van een voorbeeld zal worden geschetst wat hiermee wordt bedoeld.

*Een gemeente heeft een regeling dat elk bewoond pand binnen haar grenzen recht heeft op een grijze en een groene container. Wanneer het aantal personen van een huishouding meer dan 5 personen bedraagt kan een tweede grijze container worden aangevraagd. Wanneer een bebouwd perceel meer dan 200m<sup>2</sup> bedraagt en het geen flatgebouw betreft kan een tweede groene container worden aangevraagd. Het huidige proces is dat een aanvraagformulier moet worden ingediend per post of*

*afgegeven en dat binnen 4 weken uitsluitend wordt gegeven.*

*In de GBA moet worden opgezocht hoeveel personen – rechtmatig – op het aangegeven adres wonen en in de kadastrale administratie hoe groot het betreffende perceel is. Na controle wordt een besluit genomen. Bij toestemming ontvangt de aanvrager een brief, wordt de container bezorgd en vindt registratie plaats in het systeem waarin containers worden bijgehouden. Bij afwijzing wordt een brief verzonden.*

*Nu de gemeente op de GBA, de BAG en het Kadaster is aangesloten worden de controles uitgevoerd aan de hand van de gegevens uit die systemen. Feitelijk verandert er niet veel, behalve dat de BAG er bij gekomen is. Ook een elektronische aanvraag die (semi-)handmatig wordt verwerkt maakt niet veel verschil.*

*Anders wordt het wanneer de elektronische aanvraag (of de door een ambtenaar aan de balie ingevoerde gegevens) direct worden gecontroleerd op de basisregistraties. Tijdens het invoeren wordt een eventuele afwijzing direct zichtbaar, waarna de behandeling kan worden gestopt en het antwoord aan de balie of via brief ([mijnoverheid.nl](http://mijnoverheid.nl)) wordt meegedeeld. Bij goedkeuring wordt de opdracht tot uitlevering van de container en opname in het systeem automatisch verzorgd;.*

## 2.2.1. De baten

Bij de invoering van de basisregistraties vindt er een ingrijpende verschuiving van de front-office naar de back-office plaats. Waar nu nog veel gegevens tussen burgers en bedrijven en de gemeente worden uitgewisseld met de daarbij behorende contacten zal dit straks niet meer het geval zijn. Gegevens worden op basis van het BurgerServiceNummer (BSN) en bedrijfsnummer opgehaald en in de juiste vorm voor het proces gepresenteerd. Wat er rest is bevestiging van de juistheid van de gegevens en afhandeling van het proces. Deze verandering leidt tot een palet aan positieve veranderingen die zich ook in baten vertalen:

### **Directe baten voor de ambtenaar die een klantproces uitvoert:**

- ◆ “hij hoeft niet meer te zoeken naar gegevens”;
- ◆ “hij hoeft niet geen gegevens meer op te halen bij andere organisaties”;
- ◆ “hij hoeft de juistheid van verstrekte gegevens niet meer te checken”.

### **Directe baten voor de afdeling waar het proces wordt uitgevoerd:**

- ◆ Overbodige gegevens verdwijnen;
- ◆ Minder fouten en herwerk, bezwaren en beroepen;
- ◆ Beheerslast vermindert;
- ◆ Tijdswinst en kortere doorlooptijden;
- ◆ Minder capaciteit nodig;
- ◆ Opbrengsten nemen toe.

### **Indirecte (externe) baten voor deze afdeling en de dienst waarbij zij behoren:**

- ◆ Beter Imago;
- ◆ Hogere tevredenheid burgers en bedrijven.

Onderstaand schema laat zien dat de verschillende soorten baten in nauwe relatie tot elkaar staan:



Veranderingen komen niet zomaar tot stand. Om deze baten te verwezenlijken zullen processen en haar ondersteunende systemen opnieuw moeten worden ontworpen, waarbij het verkrijgen van gegevens uit basisregistraties (via de back-office) centraal staat.

Elke gemeente is vrij de basisregistraties op haar

eigen wijze in te voeren maar dient rekening te houden met de voorbeeldbeeldprojecten die zijn vastgesteld in het NUP. Daarnaast zijn in het NUP afspraken gemaakt rondom de elektronische overheid die de prioriteit van invoering mede kunnen bepalen, zoals het gebruik van DigiD, webbrichtlijnen, het gebruik van de samenwerkende catalogi en de aansluiting op Antwoord voor Bedrijven. Met dit alles in het achterhoofd kan per uitvoerende regeling of taak een nieuw *ideaal proces* worden ontworpen dat zoveel mogelijk voldoet aan de volgende criteria:

- ◆ **de dienstverlenende of handhavende taak wordt in een keer goed uitgevoerd**
- ◆ **met de kleinst mogelijke hoeveelheid gegevens**
- ◆ **in de kortst mogelijke doorlooptijd**

Door dit als norm te stellen is de theoretisch maximaal te behalen verbetering groot. Ook zal zullen de daadwerkelijk behaalde verbeteringen dit maximum nooit halen, zij zullen zeker zeer substantieel kunnen zijn.

*Het inzetten op een besparing van 30% zal in werkelijkheid misschien leiden tot 18%. Een inzet op 18% zal echter in werkelijkheid lager worden dan 12%. Ingezette ambitie en behaald resultaat vertonen een sterk positieve correlatie.*

## 2.2.2. Bijzondere baten

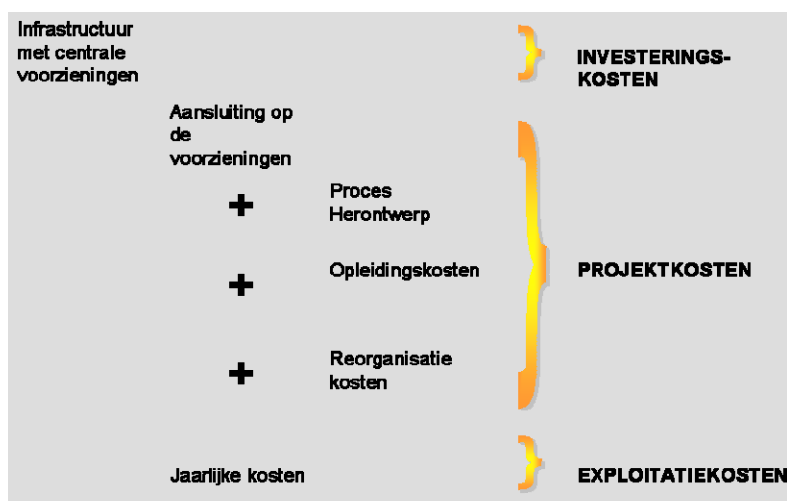
Tijdwinst betekent minder werk en minder doorlooptijd. Dit levert dubbele winst op. Onnodig lange doorlooptijd betekent daarbij ook een verhoogd risico op fouten, klachten en andere problemen.

Juiste gegevens voor gebruik in het proces vergroten de kans op een goede verwerking enorm. Wanneer deze verwerking ook nog grotendeels geautomatiseerd plaatsvindt – zodat de kans op menselijke fouten minimaal wordt – is de winst maximaal.

Overbodige gegevens lijken onschuldig maar zijn dat zeker niet. In de eerste plaats levert elk gegeven dat gebruikt wordt kans op fouten op en in de tweede plaats wordt het proces er complexer door. Het verminderen van de hoeveelheid gebruikte gegevens draagt dus aanzienlijk bij aan de juiste werking van het proces en juiste resultaten als uitkomst daarvan. Een tweede last van overbodige gegevens zijn de beheerskosten. Met name het actueel en juist houden van een gegeven is een kostbare aangelegenheid. Ook hier zijn aanzienlijke kostenbesparingen te behalen.

Voor toezichts- en handavingsprocessen gelden dezelfde voordelen. In deze processen ligt een groot deel van de te behalen winst in een betere planning en een snelle afhandeling van de controle ter plaatse.

### 2.2.3. De kosten



Investeringskosten en projectkosten zullen meestal leiden tot exploitatiekosten. Deze kosten bestaan uit de kosten van het beheer van de processen en systemen en uit kapitaallasten van de investeringen. De wijze van toerekenen van initiële kosten en de wijze waarop investeringen worden

afgeschreven bepaalt hoe de kosten uiteindelijk in de boeken terecht zullen komen. Hierbij moet worden opgemerkt dat afschrijven van de initiële kosten aantrekkelijk lijkt en soms ook kan zijn wanneer er een relatie bestaat met de terugverdientijd. Bij eenmalige investeringen in infrastructuur is deze relatie moeilijk te leggen, hetgeen kan pleiten voor het eenmalig nemen van deze kosten.