

Vergaderjaar 2007–2008

30 968

Regels omtrent de basisregistraties adressen en gebouwen (Wet basisregistraties adressen en gebouwen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 januari 2008

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) is mij – bij bovenvermelde brief – door de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie verzocht om een (nadere) specificatie van het in de memorie van antwoord verstrekte overzicht van kosten en baten. In het bijzonder hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd hoe de genoemde bedragen tot stand zijn gekomen en over welke tijdsperiode de bedragen berekend zijn. Hierbij zend ik u mijn reactie op het gevraagde.

Kosten-batenanalyse

De raming van de meerkosten voor invoering van de registraties bij gemeenten en van de baten van de registraties, is opgesteld in het kader van een door Ecorys-NEI in 2004 opgestelde kosten-batenanalyse (KBA). Voor deze KBA hebben een in 2002 uitgevoerde haalbaarheidsstudie naar de inrichting van de adressenregistratie en de in 2003 opgestelde Grondslagen (inhoud en administratiemethodiek) van de gebouwenregistratie als uitgangspunt gediend. Daarbij is tevens betrokken een door Twynstra Gudde in 2004 uitgebracht rapport van een in opdracht van het ministerie van VROM uitgevoerd onderzoek naar verandering in gemeentelijke werkprocessen als gevolg van de invoering van de adressen- en gebouwenregistraties. In dat onderzoek zijn onder meer ervaringen uit (pilot)gemeenten en resultaten van een elektronische enquête onder gemeenten betrokken.

In de KBA is nauw aangesloten bij de OEEL-methodiek (Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur), die als leidraad geldt voor maatschappelijke kosten-batenanalyses. Deze – in beginsel voor infrastructurele projecten bedoelde – methodologie werd reeds eerder toegepast bij uitvoering van kosten-batenanalyses voor ICT-projecten met een nationale impact. Zo is de methodiek goed bruikbaar gebleken in de door Ecorys uitgevoerde Verkenning kosten en baten RYX (2002; betreft het rijksbrede intranet) en de kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties (2003).

Overeenkomstig de OEEI-leidraad zijn in de KBA het nulalternatief (ontwikkelingen zonder invoering van de adressen- en gebouwenregistraties) en het projectalternatief (ontwikkelingen mét invoering van de adressen- en gebouwenregistraties) gedefinieerd, waarna de relevante effecten van het project op de maatschappelijke welvaart zijn bepaald. Deze effecten worden onderscheiden in directe effecten (voor- en nadelen van het projectalternatief voor de beheerders en gebruikers van de registraties), indirecte effecten (doorwerking van de directe effecten naar leveranciers en eindgebruikers van data, zoals burgers, bedrijven en instellingen) en externe effecten (effecten die steeds moeilijk kwantificeerbaar zijn, zoals algemene verbetering van de kwaliteit van dienstverlening door de overheid en van toezicht en handhaving).

Bij raming van de baten is verondersteld dat een deel van de besparingen ook zou zijn opgetreden zonder invoering van de BAG, er van uitgaande dat sprake zal zijn van een «natuurlijke» ontwikkeling die maakt dat gemeenten hun gegevenshuishouding in mindere mate uitsluitend richten op de eigen interne processen en meer ook op andere delen van de overheid, burgers en bedrijven. Met het oog op die ontwikkeling is aangenomen dat baten van het projectalternatief ten opzichte van het nulalternatief in de loop der tijd afnemen.

Bij de raming van kosten en baten is in de KBA uitgegaan van het volgende tijdschema:

2004–2005: voorbereidingsperiode; voorbereidingskosten en nog geen baten,

2005 t/m 2007: invoeringsperiode; invoeringskosten en nog geen baten, 2008 t/m 2018: beheerkosten en volledige jaarlijkse baten.

De uitkomsten van de KBA zijn als netto contante waarden (prijspeil 2003) berekend over een periode van 15 jaar (2004 t/m 2018) met een discontoet van 4%.

Het totaaloverzicht van geraamde kosten en baten in de KBA ziet er als volgt uit:

Kosten			Potentiële baten		
Vorbereiding	Juridisch	4,0 mln. €	Vermindering kosten verwerking en beheer	Corrigeren	39,3 mln. €
	Technisch	0,9 mln. €		Matchen en verzamelen	69,6 mln. €
	Coördinatie	2,5 mln. €		Registreren en muteren	51,2 mln. €
	Coördinatie VROM	0,6 mln. €		Verzamelen overige partijen	PM mln. €
Invoering	Verzamelen en controleren	35,0 mln. €	Efficiency	Besparing op levering aan derden	28,8 mln. €
	Hardware	n.v.t.		kwaliteitswinst	31,3 mln. €
	Software	4,2 mln. €	Indirecte effecten	Administratieve lastenverlichting	26,5 mln. €
	Coördinatie	7,0 mln. €		Fraudebestrijding	168,6 mln. €
Coördinatie VROM	3,0 mln. €	Overige indirecte en externe effecten	Verhoging openbare orde en veiligheid	NK ¹	
Training	8,9 mln. €		Beter crisimanagement/rampenbestrijding	NK	
Beheer	Centraal	18,3 mln. €		Stimulans vraaggestuurde dienstverlening	NK
	Gemeenten	0		Verbetering toezicht/handhaving/naleving	NK
				Versterking gebiedsgericht beleid	NK
Totale kosten		84,4 mln. €	Totale baten		415,3 mln. € + PM + NK

¹ NK = niet te kwantificeren, kwalitatief effect

De posten – die in dit totaaloverzicht niet exact optellen wegens afrondingsverschillen – worden hieronder toegelicht.

Toelichting op de kostenposten

De meerkosten van het projectalternatief voor gemeenten – in de voorbereidings- en invoeringsperiode – worden gevormd door:

- Verzamelen en corrigeren van de te registreren gegevens uit bestaande administraties.
Dit is de grootste kostenpost voor gemeenten (€ 38,6 mln; contant € 35 mln.). Bij de berekening van deze kosten is uitgegaan van de gemiddelde tijd die in pilotgemeenten is besteed om gegevens ten behoeve van de gebouwenregistratie te verzamelen. Met gebleken aanzienlijke verschillen tussen gemeenten voor wat betreft de wijze waarop het bestaande gegevensbeheer georganiseerd is, is rekening gehouden door in de berekeningen een differentiatie naar onderscheiden klassen van organisatie van de informatievoorziening op te nemen. Verondersteld is dat de kosten zich gelijkmatig zullen voordoen gedurende de invoeringsperiode.
- Coördinatie en overleg (€ 10,3 mln.; contant € 9,6 mln.).
In de voorbereidings- en invoeringsperiode zal binnen gemeenten een flinke inspanning in de vorm van coördinatie en overleg nodig zijn, aangezien de invoering gevolgen heeft voor het functioneren van verschillende afdelingen. Er is uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van 4 uur per gemeente per week, hetgeen neerkomt op een jaarlijks bedrag van ongeveer € 2,5 mln. voor de gemeenten gezamenlijk, gedurende een periode van 4 jaar.
- Training werknemers (€ 9,8 mln.; contant € 8,9 mln.).
Om een schatting van de kosten van training van werknemers van gemeenten in de invoeringsperiode te maken, is uitgegaan van de ramingen die in het kader van een vergelijkbaar geval voor een ministerie zijn gemaakt. Op basis daarvan is er van uitgegaan dat een individuele werknemer gemiddeld 3,75 uur nodig heeft om zich het systeem eigen te maken. Aan de hand van het aandeel van bouwgerelateerde kostenposten in het totaal van gemeentelijke lasten – ontleend aan de Statistiek van de Gemeente Financiën van het CBS – is het deel van de gemeentelijke werkgelegenheid berekend dat met de BAG te maken zal krijgen. Tenslotte is verondersteld dat training door eigen gemeentelijk personeel kan worden verzorgd. Een en ander leidt tot een bedrag van ruim € 3 mln. per jaar, gedurende 2 jaar.

De totale geraamde meerkosten van invoering van de BAG voor gemeenten gezamenlijk bedragen hiermee: € 58,7 mln. (€ 53,4 mln contante waarde)

Voor het rijk is uitgegaan van de volgende meerkosten van voorbereiding en invoering:

- Wet- en regelgeving (€ 4,2 mln; contant € 4 mln.).
Dit is gebaseerd op vergelijkbare ramingen voor de juridische kosten invoering van de invoering van de GBA en het Handelsregister als basisregistratie.
- Technische voorbereiding (ontwerp) (€ 0,9 mln.; contant € 0,9 mln.).
Dit betreft het technisch ontwerp van hoe de BAG gaat functioneren. Ook voor deze raming is aangesloten bij de technische voorbereiding van invoering van de GBA en het Handelsregister als basisregistratie.
- Coördinatie en overleg vanuit het Ministerie van VROM (€ 4 mln.; contant € 3,5 mln.)
Het betreft de voor de implementatie van de BAG binnen gemeenten geboden begeleiding vanuit de projectorganisatie van het Ministerie.

Uitgegaan is van een bedrag van ongeveer € 0,5 mln. per jaar, over de periode van 2004 tot en met 2010.

Hiermee komen de in de KBA voor het rijk geraamde kosten op € 9,1 mln. (€ 8,4 mln. contante waarde).

Aan beheerkosten is in de KBA geraamd:

- Aanschaf software (€ 4,5 mln.; contant € 4,2 mln.).
Dit betreft ontwikkeling en aanschaf van software voor de landelijke voorziening BAG. Voor de raming van kosten is aangesloten bij de kostenraming voor ontwikkeling van het Startpakket Gemeententent behoeve van de vernieuwing van de GBA.
- Beheerkosten landelijke voorziening (€ 25,2 mln.; contant € 18,3 mln.).
Uitgegaan is van de inmiddels in het wetsvoorstel geregelde landelijke voorziening, met een helpdeskfunctie ten behoeve van bronhouders en afnemers van de BAG. De kostenraming is gebaseerd op ervaringsgegevens van Dataland (een gemeentelijk samenwerkingsverband voor gegevensverzameling) en berekeningen voor een vergelijkbare beheerorganisatie voor de GBA en het Handelsregister als basisregistratie. De kosten zijn gerekend over een periode van 15 jaar en geschat op € 0,6 mln. in 2005, € 1,3 mln. in 2006 en vanaf 2007 op jaarlijks € 1,9 mln..
Voor gemeenten zijn geen meerkosten voor beheer in het project-alternatief gedetecteerd. In de beheerfase zal de informatie-huishouding geen extra inzet vragen ten opzichte van het nulalternatief.

Toelichting op de baten

De gekwantificeerde baten bestaan uit:

- Vermindering kosten van verwerken en beheer van gegevens.
Deze baten komen voort uit tijdsbesparingen bij gebruik van de BAG-gegevens in reguliere beleidstaken van gemeenten. Deze besparingen – ontleend aan het eerdergenoemde onderzoek naar veranderingen in werkprocessen bij gemeenten – betreffen het corrigeren, matchen en verzamelen, alsmede het registreren en muteren van gegevens. De totale besparing op het corrigeren van gegevens is berekend op basis van het aantal gebouwen in Nederland. De omvang van de overige besparingen is gekoppeld aan het aantal afgegeven gebouwgerelateerde vergunningen en het aantal toegekende subsidies.
Daarnaast is verondersteld dat ook andere dan gemeentelijke overheidspartijen, waaronder die binnen de sector openbare orde en veiligheid en het CBS, door de invoering van de BAG zullen kunnen besparen op het verzamelen van adres- en gebouwgegevens. Afgenomen interviews bij deze partijen leverden indertijd echter onvoldoende informatie op om een betrouwbare schatting te kunnen maken.
- Efficiencyvoordelen voor de overheid
Met de instelling van een landelijke voorziening behoeft de gemeente zich niet meer bezig te houden met levering van adres- en gebouwgegevens aan gebruikers buiten de eigen gemeentelijke organisatie. Op basis van uit de eerdergenoemde enquête onder gemeenten gebleken aantallen verzoeken om gegevens en de gemiddelde tijd die aan verstrekking van gegevens wordt besteed, is een jaarlijkse besparing van ongeveer € 3,8 mln. berekend.
Daarnaast kunnen contacten tussen overheid en bedrijven respectievelijk burgers, efficiënter worden afgewikkeld door de verhoogde kwaliteit van beschikbare gegevens. Aan eerder verricht onderzoek is een gemiddeld aantal contacten ontleend. Tijdsbesparing in de afwikkeling door gemeenten is ontleend aan het meergenoemde onderzoek naar

veranderingen in werkprocessen bij gemeenten. Voorts is hierbij nog betrokken dat eenzelfde tijdsbesparing voor provincies zal gelden. De berekeningen leiden tot een maximale jaarlijkse besparing van ruim € 6 mln., die vrijwel geheel bij gemeenten wordt gerealiseerd.

– Indirecte effecten

De kwantificeerbare indirecte effecten van invoering van de BAG betreffen administratieve lastenverlichting voor bedrijven, besparingen voor burgers in contacten met de overheid en fraudebestrijding. Naast efficiencyvoordelen voor de overheid, zal een kwaliteitsverbetering van gegevens leiden tot administratieve lastenverlichting. De gemiddelde tijdsbesparing per contact voor een bedrijf is ontleend aan die voor de overheid.

Eenzelfde redenering geldt voor tijdsbesparing voor burgers. Op basis van ervaringsgegevens wordt uitgegaan van een besparing van 15 minuten per contact in gebouwgerelateerde contacten.

De baten door fraudebestrijding hebben met name betrekking op decentrale belastingen. Uit de meergenoemde enquête onder gemeenten blijkt voorts dat met name de huidige gegevensbestanden met betrekking tot gebouwen een foutenpercentage van ongeveer 4% kennen. Een kwaliteitsverbetering (vooral grotere volledigheid en actualiteit) zal leiden tot verhoogde opbrengst van OZB en Waterschapsbelasting. Bij de berekening daarvan is verondersteld dat 25% van de fouten direct betrekking heeft op de waarderinggrondslag voor die belastingen. Volledige correctie van de gegevens zou dan leiden tot een meeropbrengst van 1%, waarbij is uitgegaan van de opbrengst van deze belastingen in 2002 volgens CBS-gegevens. Een en ander leidt tot een berekende contante meeropbrengst van totaal € 168 mln..

Het totaal aan berekende directe en indirecte effecten (in contante waarden) valt hiermee uiteen in de volgende bedragen:

Vermindering kosten verwerken en beheer	Corrigeren	€ 39,3 mln
	Matchen & verzamelen	€ 69,6 mln
	Registeren en muteren	€ 51,2 mln
Efficiency	Besparing op levering aan derden	€ 28,8 mln
	Kwaliteitswinst	€ 31,3 mln
Indirecte effecten	Administratieve lastenverlichting ¹	€ 26,5 mln
	Fraudebestrijding	€ 168,6 mln
Totaal		€ 415,3 mln

¹ Zie ook de nadere toelichting op administratieve lasten in het vervolg van deze brief.

Daarbinnen kan onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijke baten en baten voor de overheid.

De maatschappelijke baten (€ 247 mln.) zijn de baten *exclusief* extra te innen OZB en waterschapsbelasting door verbeterde fraudebestrijding. De baten voor de overheid (€ 389 mln.) bestaan uit de baten *inclusief* extra belastingopbrengsten als gevolg van betere fraudebestrijding, maar *exclusief* baten van administratieve lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

Gevoeligheidsanalyse

Gezien de onzekerheden bij een raming van toekomstige kosten en baten, is in het kader van de KBA nagegaan in hoeverre de uitkomsten wijzigen als met name de potentiële baten in mindere mate worden gerealiseerd. Op basis van doorrekening van verschillende scenario's is vastgesteld dat de totale maatschappelijke baten de kosten niet overstijgen indien ten

hoogste 30% van alle baten kan worden gerealiseerd. De investering blijft overigens ook dan voor de overheid als zodanig nog rendabel, zij het dat de terugverdientijd in het minst gunstige scenario wordt verlengd tot 13 jaar. De kosten-batenanalyse is daarmee robuust.

Administratieve lasten

In de memorie van antwoord is een raming van administratieve lastenverlichting genoemd, welke is opgesteld ten behoeve van een toets van het wetsvoorstel door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Deze raming verschilt van hetgeen in de KBA is berekend. De verklaring voor dit verschil is gelegen in het feit dat het administratieve lasten-begrip in het kader van een (maatschappelijke) KBA een andere inhoud heeft dan het begrip dat in het kader van de Actal-toets wordt gehanteerd. Bij de berekening van het effect op administratieve lasten in een KBA worden – zoals hiervóór uiteengezet – in beginsel alle contacten van burgers en bedrijven met de overheid in beschouwing genomen, terwijl voor de Actal-toets uitsluitend is gerekend met (afname van) lasten die samenhangen met het voldoen aan (wettelijke) informatieverplichtingen door burgers en bedrijven. De laatstbedoelde berekening komt uit op een jaarlijkse lastenverlichting van ongeveer € 700 000,- voor bedrijven en ongeveer 9 600 uren voor burgers.

Huidige inzichten

In de KBA is er van uitgegaan dat de belangrijkste inspanningen van het Ministerie van VROM zich zouden richten op wetgeving en realisering van de landelijke voorziening. Inmiddels is in contacten met gemeenten en overige betrokkenen gebleken dat er van de kant van het ministerie meer nodig is om de – ook door de Tweede Kamer gewenste – snelle invoering van de BAG mogelijk te maken. Onder meer bleek substantiële intensivering van inhoudelijke ondersteuning en begeleiding van gemeenten nodig voor tijdige implementatie van de registraties. Voorts is de ondersteuning van (overheids)afnemers van gegevens, ter voorbereiding op het gebruik van de registraties, vanwege gebleken behoeften geïntensiveerd. De bijstelling van inspanningen heeft in 2006 geleid tot een projectbegroting (kosten van voorbereiding en invoering) voor het ministerie van VROM van in totaal € 42 mln., gespreid over de jaren 2006 tot en met 2010. Daarin is opgenomen een bedrag van ongeveer € 6 mln. voor ICT-ontwikkeling, voor het overige is vooral sprake van flankerende implementatie-inspanningen (coördinatie, ondersteuning en overleg). Voor wat betreft de invoeringskosten voor gemeenten is niet gebleken van substantiële afwijkingen ten opzichte van de KBA. Wel kan op basis van nadere gemeentelijke informatie worden aangenomen dat de gemeentelijke investeringen in voorbereiding en invoering hoger uitvallen dan de geraamde meerkosten van het projectalternatief, aangezien die investeringen integrale kosten betreffen, inclusief de kosten die ook in het nulalternatief op kortere of langere termijn zouden worden gemaakt. Voor wat betreft de beheerkosten landelijke voorziening wordt thans naast ict-beheer, onderhoud en -vernieuwing, en onderhouden helpdesk, tevens uitgegaan van onder meer inhoudelijke ondersteuning van bronhouders en afnemers, alsmede het secretariaat van gebruikersoverleg. Ook hier heeft de ervaring geleerd dat het feit dat zoveel partijen bijdragen aan het in stand houden van de kwaliteit van de BAG als onderdeel van het stelsel (en daar profijt van trekken), de nodige inspanningen vereisen. De jaarlijkse totale beheerkosten zijn begroot op €4 mln..

Ten aanzien van de baten bestaat overigens de verwachting dat verbeterde fraudebestrijding niet alleen zal leiden tot extra baten uit gebouw-

gerelateerde belastingen, maar dat baten tevens zullen worden gerealiseerd op onder meer het terrein van sociale uitkeringen.

Ook met inachtneming van de nadere inzichten rond de feitelijke kosten wordt op basis van de overtuigend positieve uitkomst van de KBA, nog immer een significant batig saldo van invoering van de BAG verwacht.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer