

Het is uitzonderlijk dat een organisatieoverstijgend project als het ontwikkelen en implementeren van de Grootchalige Topografie Basisregistratie (BGT) binnen de geplande tijd succesvol gerealiseerd is. Wat heeft ervoor gezorgd dat de betrokken publieke en private organisaties dit voor elkaar hebben gekregen? En wat kunnen we van deze aanpak meenemen?

## Implementatie Grootchalige Topografie Basisregistratie

# Centrale regie en een



Door **Jan Bruijn, Rosemarie Mijlhoff**  
Beeld **Geoforum**

De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is een virtuele kopie van Nederland. Met de BGT zijn alle digitale topografische gegevens die in bezit waren van verschillende organisaties samengevoegd tot één digitale kaart. Hierop zijn fysieke objecten zoals gebouwen, water, wegen, spoorlijnen en groen zichtbaar. De BGT is via internet voor burgers, bedrijven en overheden beschikbaar.

Een terugblik op het proces vanaf het begin in 2008. De discussie tussen de betrokken organisaties ging al snel over de vraag: wie gaat over wat? Terwijl het in de kern moet gaan over onze gezamenlijke opgave: de transitie van de verouderde grootchalige basiskaart Nederland (GBKN) naar de BGT. Allereerst is daarom met inbreng van veel bronhouders een gegevensstandaard ontwikkeld; een belangrijke basis om met zoveel partijen samen te werken. Maar met de wet en de standaard in de hand is de transitie nog steeds een enorme opgave. Gezien de wederzijdse afhankelijkheden tussen alle bronhouders was er de nodige discussie over de manier waarop de BGT tot stand moest komen. Er moest een vorm van centrale regie en financiering zijn. Uiteindelijk hebben de bronhouders de handen ineengeslagen; zij realiseerden zich dat samenwerking een belangrijke sleutel was. Daarom is de stichting Samenwerkingsverband Bronhouders voor de BGT (SVB-BGT) opgericht, waarin elk type bronhouder (gemeente, waterschap, provincie, het rijk) een gelijke stem had. Zo behielden de bronhouders zelf de regie over het transitieproces. Het SVB-BGT kreeg de opdracht de transitie te regisseren, de aan te leveren gegevens tot een geheel te assembleren en bronhouders die zelf de kennis of capaciteit niet



# community: de sleutels voor een succesvolle transitie



in huis hadden, te faciliteren door het inzetten van marktpartijen. Het verantwoordelijke ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft ervoor gezorgd dat de financiering bij elkaar kwam.

### MANDAAT

Het ontwikkelen, in gebruik nemen en beheren van de BGT is een complex proces. Een aantal belangrijke keuzes en mijlpalen: na oprichting van het SVB-BGT en de toekenning van taken, kreeg de stichting het mandaat van alle bronhouders om de transitie naar de BGT te regisseren. Dit werd nog eens onderstreept door de toekenning van subsidie van het ministerie van IenM; een belangrijke mijlpaal, omdat er veel partijen in beweging moesten worden gebracht zonder hiërarchische bevoegdheid. Ondanks dit mandaat bleef het een uitdaging partijen te bewegen tot iets wat niet altijd de hoogste prioriteit had. Het SVB-BGT vormde daarom een community van bronhouders en hun softwareleveranciers. De community had als doel bronhouders en andere belanghebbende organisaties actief bij het transitieproces te betrekken, de onderlinge samenwerking en kennisdeling te bevorderen en elkaar te ondersteunen bij het ontwikkelen van de BGT. Er zijn regiogroepen gevormd waardoor de stichting de bronhouders goed leerde kennen en de activitei-

ten kon aanpassen op specifieke regionale situaties en belangen. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten op bestaande samenwerkingsverbanden. Deze regiogroepen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de BGT-transitie. Zij kwamen drie, vier keer per jaar bij elkaar onder leiding van een SVB-BGT-regisseur. Op deze bijeenkomsten werd onder andere uitgelegd hoe bestanden aangeleverd konden worden, hoe de kwaliteit gecontroleerd werd en maakten de bronhouders afspraken over de afbakening van elkaars gebiedsgrenzen. Voor landelijke bronhouders zoals RWS en ProRail was het niet haalbaar bij alle regio's aanwezig te zijn. De regisseur trad daarom ook op als intermediair tussen landelijke en regionale bronhouders. Zodoende konden regionale issues met betrekking tot het spoor of de snelwegen eenvoudiger afgehandeld worden.

### KOPGROEP EN PELOTON

Het was overigens geen vanzelfsprekendheid dat landelijke afspraken door alle partijen geaccepteerd werden. Voor het in beweging krijgen van de community hanteerde het SVB-BGT-team twee principes. In de eerste plaats werden alle voorstellen inhoudelijk getoetst door een landelijke kopgroep van bronhouders en hun softwareleveranciers. De softwareleveranciers



konden de haalbaarheid van technische voorstellen inschatten. Zij moesten immers de software voor de bronhouders zodanig aanpassen dat bestanden aangeleverd konden worden aan een landelijke voorziening BGT. Zo kreeg deze kopgroep invloed op het ontwerp van de centrale ketenprocessen en bijbehorende techniek. Als de kopgroep achter de voorstellen stond, dan deed het grote peloton van bronhouders dat ook.

In de tweede plaats is er goed gekeken naar de belangen en realisatiekracht van bronhouders. Zo bleek dat veel gemeenten de kwaliteit van de kaart belangrijk vonden. Gemeenten waren dan ook best bezorgd hoe er met bestanden van mindere kwaliteit, bijvoorbeeld die van landbouw en water, omgegaan zou worden. Daarom is aan de gemeenten gevraagd deze bestanden zelf te assembleren en daarover met 75 procent van de gemeenten een contract kunnen sluiten. Zo hielden zij de kwaliteit van hun gebied in eigen hand. Deze gemeenten kregen hiervoor een deel van de subsidie van IenM. Hierdoor kon veel van het assemblagewerk decentraal uitgevoerd worden en werd slim gebruikgemaakt van de capaciteit, kennis en kunde uit de regio.

De topografische data kwamen uit verschillende bronsystemen van uiteenlopende bronhouders en moesten op de millimeter aansluiten. Dat was organisatorisch een uitdaging: de regionale bronhouders moesten aangespoord worden elkaar op te zoeken en de bestanden zo af te stemmen dat de topografische data van de burens op het eigen bestand konden aansluiten. Het SVB-BGT zou uiteindelijk de stroken van snelwegen en spoor aan laten sluiten. Deze stroken moesten op de millimeter passen binnen de gebieden die door de regionale bronhouders werden opgeleverd. De algoritmes die deze stukjes kaart 'aan elkaar moesten rekenen' bleken maar voor 98 procent te werken. De overige twee procent was dus handwerk. Er is door het SVB-BGT, de landelijke bronhouders en lokale gemeenten heel wat afgetekend en gecorrigeerd om alle leveringen van de kaart in elkaar te puzzelen.

#### IN DETAILS

De belangrijkste succesfactoren van de transitie zijn de centrale regie met financiering en het werken met een community. De community zorgde voor de verbinding met de bronhouderorganisaties. Daarin spelen twee principes een rol: het 'kopgroep-peloton'-principe en het aansluiten bij de belangen, kennis en kracht die binnen de community aanwezig zijn. Het gaat er om te zorgen dat de vakmensen de ruimte krijgen hun eigen organisaties in beweging te zetten en hen daarbij te ondersteunen. De kopgroep bepaalt de richting voor de overige bronhouders. Als het peloton eenmaal in beweging komt, ontstaat er een vliegwieleffect. De achterblijvers zijn dan via bestuurders aan te spreken, zodat ze beseffen dat ze mee moeten. Daarnaast is monitoring een belangrijk instrument om de snelheid op te



## Er is heel wat afgetekend en gecorrigeerd om alle leveringen van de kaart in elkaar te puzzelen.

voeren. Daarom is heel precies gemonitord heel precies hoe iedere bronhouder was. Dat was een flinke stimulans; de meesten wilden niet achterblijven.

Dit betekende overigens niet dat het transitieproces vlekkeloos verliep. De transitie naar de BGT is niet langs een aantal vooraf te definiëren stappen te regisseren. Je hebt te maken met

## De Basisregistratie Grootchalige Topografie

Nederland is een druk bevolkt land waarin de ruimte schaars is. Mensen willen wonen in een leefbare stad, of op een vitaal platteland. Dagelijks verandert de inrichting van Nederland. Er worden huizen en kantoren gebouwd, wegen aangelegd en natuurgebieden ingericht. Een groot aantal overheidsorganisatie leidt dit allemaal in goede banen. Om de fysieke ruimte goed doordacht in te kunnen richten en op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen, is het noodzakelijk op ieder moment na te kunnen gaan hoe Nederland eruit ziet en dit ook dagelijks bij te houden.

De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is een virtuele kopie van Nederland. Met de BGT zijn alle digitale topografische gegevens die in bezit waren van verschillende organisaties bijeengebracht en samengevoegd tot één digitale kaart. Op deze digitale kaart zijn fysieke objecten zoals gebouwen, water, wegen, spoorlijnen en groen zichtbaar. De BGT is via internet voor burgers, bedrijven en overheden beschikbaar.

een community van meer dan 400 overheden en hun leveranciers. Dat betekende onder meer dat het gaandeweg het proces tot afspraken op detailniveau kwam. Het venijn van de samenwerking zit in de details en die komen naar voren als je aan het opschalen bent. Zo bleek dat bronhouders zaken onderling onvoldoende met elkaar hadden afgestemd of hadden verwacht dat het SVB-BGT het zou regelen. Op dit punt had de regie gedetailleerder gekund.

Een andere les betrof de verwachtingen rond ondersteuning. Een bronhouder kon ervoor kiezen zich door het SVB-BGT te laten ontzorgen. Daarvoor waren marktpartijen gecontracteerd. Sommige bronhouders hadden de indruk zelf niets meer te hoeven doen. De stichting had duidelijker moeten maken wat er van de bronhouder als opdrachtgever van het project verwacht werd.

Ten slotte hebben leveranciers veel tijd en mensen geïnvesteerd zonder dat daar een vergoeding tegenover stond. Deze samenwerkingshouding, zonder allerlei formele contracten, maakte het mogelijk snel en flexibel te zijn.

#### WETENSCHAPPELIJKE REFLECTIE

De BGT-transitie en de rol die het SVB-BGT daarin had, is ook vanuit onderzoeksperspectief een boeiend proces geweest. Tijdens de BGT-transitie is heel scherp naar voren gekomen wat succesvol werkt. Allereerst was het SVB-BGT in samenwerking met het ministerie van BZK, goed in staat continu de balans

te houden in de door Mark Moore geïntroduceerde strategische driehoek. Dat wil zeggen in de gezamenlijke opgave (de BGT maken, er was geen enkele discussie dat de BGT er moest komen), het regelen van de organisatorische randvoorwaarden (centrale voorzieningen, regie, financiering en regionale samenwerking) en daarvoor legitimiteit en support van de samenwerkende organisaties voor te krijgen (zowel van bestuurders als van medewerkers).

In de tweede plaats lag de nadruk op het tot stand brengen en levend houden van het samenwerkingsproces. Een dergelijke transitie heeft behoorlijk wat voeten in de aarde. Ook staat er een en ander op het spel. Het SVB-BGT heeft zonder hiërarchische macht de juiste invloed weten uit te oefenen om dingen tot stand te brengen. Een kleine groep ambtenaren heeft het samenwerkingsproces op gang gebracht door in de regio coalities te vormen met de vakmensen die de BGT moesten maken. Daarbij deden zich vragen voor als hoe komen wij tot financiële afspraken of een technische standaard? Wat ben ik daarvoor bereid in te leveren? Hoe kan ik tegelijkertijd aan de belangen van mijn samenwerkingspartners tegemoetkomen? Soms moesten daarvoor concessies gedaan worden. De regisseurs van het SVB-BGT kenden de samenwerkingspartners, hun omgeving en belangen goed zodat zij daar rekening mee hielden in de onderhandelingen. Daardoor waren zij in staat draagvlak te creëren en is de transitie echt een gezamenlijk project geworden. Onderzoek van Volberda en Bosma bevestigt dat het succes van een technologische samenwerkingsproject voor 75 procent wordt bepaald door de mate waarin betrokkenen erin slagen het project verder te brengen en slechts voor 25 procent door de techniek zelf. Dat had het SVB-BGT-team goed in de vingers.

Ten slotte is de cyclische reflectieve aanpak van het cyclisch en experimenteel ontwikkelen, opschalen, reflecteren en de vervolgstap bepalen, ook een succesfactor. Er zijn veel factoren die samenwerkingspartners doen besluiten om af te haken. Maar deze aanpak brengt flexibiliteit in een complex proces als de BGT-transitie en maakt het mogelijk in de loop van het proces de aanpak bij te sturen zodat alle samenwerkingspartners mee kunnen.

De lessons learned zijn van groot belang voor de transities die de komende jaren in het fysieke domein zullen plaatsvinden. Bij de energietransitie en de klimaatverandering zijn nog meer belanghebbenden betrokken. Alleen daarom al kunnen deze transities niet zonder regie en samenwerking gerealiseerd worden. Dat maakt de ervaring van het SVB-BGT heel relevant.

*Jan Bruijn, directeur SVB-BGT; Rosemarie Mijlhoff, organisatieadviseur en promovendus (Bestuurs- & Organisationswetenschappen, Universiteit Utrecht)*