



Raadsvoorstel 2013.0086428

Onderwerp Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)

Portefeuillehouders drs. Th.L.N. Weterings, S. Bak en J.J. Nobel
Steller Roos de Jong
Collegevergadering 14 januari 2014
Raadsvergadering

1. Samenvatting

Wat willen we bereiken?

Op 24 september 2013 is de wet Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) door de Eerste Kamer aangenomen. De wet voorziet in de komst en bijhouden van een gedetailleerde digitale basiskaart volgens afgesproken standaarden per 1 januari 2016. In de BGT wordt geregeld dat topografische gegevens, zoals de ligging van gebouwen, wegen, water en terreinen, eenduidig worden vastgelegd in heel Nederland. De BGT levert de basisgegevens voor alle ontwikkelingen en het beheer van de openbare ruimte. Het maken en onderhouden van de BGT is een wettelijke verplichting. Correcte invoering en het op de juiste manier bijhouden van de BGT zal worden gecontroleerd via audits. Wanneer geconstateerd wordt dat de gemeente haar nieuwe taak niet naar behoren uitvoert, kan dit leiden tot claims van derden of kan de minister sancties opleggen. Door begin 2014 met het BGT project te starten zullen we naast een tijdsige transitie ook ervaring opdoen met de nieuwe verplichting en bijbehorende werkwijzen, zodat bovenstaande risico's voor het ingaan van de wet zoveel mogelijk uitgesloten worden. Met het BGT-project willen we bereiken dat we tijdig op efficiënte en effectieve wijze aan de wet BGT voldoen, op een manier die optimaal ondersteunend is aan de processen waarvoor topografische informatie binnen de gemeente Haarlemmermeer gebruikt wordt. Hiermee draagt de invoering van de BGT in algemene zin bij aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door eenmalig inwinnen en meervoudig gebruiken van informatie, bewaking van de kwaliteit, borging en beschikbaar stellen als open data.

Wat gaan we daarvoor doen?

Aan deze doelstelling geven we invulling door:

- De huidige gegevens uit de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) en de beheerkaarten openbare ruimte te converteren naar de wettelijke standaarden volgens het informatiemodel IMGeo2.1.
- De BGT bij te houden als 'zelfregistrerend bronhouder'. Dit houdt in dat de gemeente de regie voor de inwinning, verwerking en mutatiesignalering van topografische gegevens in eigen hand neemt.

Om tijdig en blijvend aan de wettelijke BGT verplichting te voldoen, zullen we in 2014 en 2015 het BGT project uitvoeren. Tijdens het project zal op technisch vlak de ondersteunende soft- en hardware worden aangepast. Bij de overgang naar de BGT wordt waar mogelijk voorgesorteerd op het voortschrijden van de techniek, waardoor uitbreiding van een tweedimensionale BGT (kaart) naar een driedimensionale BGT in de toekomst mogelijk wordt. Naast de technische aanpassingen zullen binnen het BGT project op organisatorisch vlak de werkprocessen zowel intern als extern worden aangepast. Met andere overheden en instanties (inclusief Schiphol) zal worden samengewerkt en afgestemd zodat op efficiënte en effectieve wijze de BGT kan worden gecreëerd en in de toekomst kan worden onderhouden.

Wat mag het kosten?

De kosten die met het invoeren en bijhouden van de BGT gemoeid zijn als volgt:

De projectkosten bedragen € 405.000,- voor het leiden van het project, de conversie van de data, het wegwerken van de achterstand in kaarten buiten de kernen (werkvoorraad landelijk gebied), hardware aanpassingen en frictiekosten voor het onderhoud van de software.

Tevens zal voor het creëren en onderhouden van de BGT de huidige software aangepast moeten worden. Deze investering bedraagt € 250.000,-. De hieruit voortvloeiende kapitaallasten (rente en afschrijving in 5 jaar) bedragen jaarlijks € 55.000,-.

Naast de incidentele lasten brengt de invoering van de wet BGT vanaf 2016 structurele lasten van circa € 93.000,- met zich mee, bestaande uit beheertaken en landmeetlasten. De beheertaken kunnen niet worden opgevangen binnen de huidige formatie. De verwachting is dat hier een bedrag van € 63.000 mee gemoeid is vanaf 2016. Hiertoe zal bij de Voorjaarsrapportage 2015 een aanvraag worden gedaan. De structurele extra landmeetlasten vanaf 2016 bedragen € 30.000 als gevolg van de invoering van de wet BGT.

Naast de lasten die de wet BGT met zich mee brengt is er ook sprake van compensaties voor de invoering en bijhouding van de BGT. De zogenaamde 'i-NUP-gelden' zijn bedoeld als voorfinanciering voor de invoering van i-NUP waar de BGT een belangrijk onderdeel van is. Daarnaast wordt het wegwerken van de werkvoorraad landelijk gebied gecompenseerd. Verder zal het Rijk structureel een bijdrage leveren voor de extra landmeetlasten.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De gemeenteraad heeft budgetrecht en is derhalve verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor dit project. Het college van burgemeester en wethouders is in de wet BGT aangewezen als bronhouder en is daarmee verantwoordelijk voor de implementatie en verankering van de BGT in de gemeente. Binnen het college is de portefeuillehouder Algemene Bestuurszaken, de burgemeester, aanspreekpunt.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

De gemeenteraad zal over de voortgang van de invoering van de BGT worden geïnformeerd op de reguliere momenten van de Planning- en Control Cyclus.

2. Voorstel

Collegebesluit(en)

Onder voorbehoud van het door de raad beschikbaar stellen van de financiële middelen voor dit project heeft het college besloten om:

1. in te stemmen met de implementatie van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) waar invulling aan gegeven wordt door:
 - de huidige gegevens te converteren naar IMGeo2.1;
 - de BGT te beheren als zelfregistrerende bronhouder;
 - de soft- en hardware en werkprocessen aan de BGT/IMGeo2.1 aan te passen.

Op grond van het voorgaande besluit het college de raad voor te stellen om:

1. voor de implementatie van de BGT € 405.000,-- beschikbaar te stellen, als volgt te verdelen:
 - in 2014: € 231.000,--;
 - in 2015: € 174.000,--;
2. hiertoe vast te stellen de 9^e begrotingswijziging van 2014;
3. vanaf 2016 de structurele landmeetlasten van € 30.000 beschikbaar te stellen;
4. voor 2014 een krediet beschikbaar te stellen van € 250.000,-- voor de aanschaf van software voor de BGT en hiertoe vast te stellen de 5^e kredietverstrekking van 2014;
5. bovenstaande te verwerken bij de Voorjaarsrapportage 2014;
6. de structurele formatielasten betreffende beheertaken BGT te betrekken bij de integrale afweging bij de Voorjaarsrapportage 2015.

3. Uitwerking

Wat willen we bereiken?

Als onderdeel van de implementatie van het Nationaal UitvoeringsProgramma (i-NUP) is de wet Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) ingevoerd. Op 24 september 2013 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen. In de BGT wordt geregeld dat topografische gegevens, zoals de ligging van gebouwen, wegen, water en terreinen, eenduidig worden vastgelegd in heel Nederland. De BGT levert de basisgegevens voor alle ontwikkelingen en het beheer van de openbare ruimte. Uit de wetsinvoering volgen vanaf 1 januari 2016 de eerste verplichtingen voor onze gemeente.

De BGT is een gedetailleerde digitale basiskaart van heel Nederland. Als deze digitale kaart klaar is, moeten alle overheden (en sommige private partijen) deze basiskaart gebruiken als ondergrond bij verschillende taken. Ongeveer 80% van de gemeentelijke processen heeft een geografische component. De BGT zal de basisgegevens voor al deze processen leveren. Zoals bij het beheren op beeld, het inplannen of aanbesteden van groenbeheer, het verwerken van meldingen openbare ruimte, het maken van bestemmingsplannen, of het maken van veiligheidsplannen. Door de ligging van bebouwing, wegen, water en groen op een standaard manier op te slaan zijn deze gegevens bruikbaar voor alle (overheids)organisaties die deze gegevens nodig hebben. Opnieuw inwinnen of intekenen van dezelfde gegevens is dus niet meer nodig. Bovendien wordt de BGT na realisatie beschikbaar gesteld als open data.

Gemeenten, provincies en waterschappen maken en onderhouden de BGT samen met het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat en ProRail. Al deze partijen zijn 'bronhouders'. Iedere bronhouder is volgens de wet verantwoordelijk voor het aanleveren en onderhouden van zijn eigen stukje van de digitale kaart.

Het maken en onderhouden van de BGT is een wettelijke verplichting. Correcte invoering en het op de juiste manier bijhouden van de BGT zal worden gecontroleerd via audits. Wanneer geconstateerd wordt dat de gemeente haar nieuwe taak niet naar behoren uitvoert kan dit leiden tot claims van derden of kan de minister sancties opleggen. Door begin 2014 met het BGT project te starten zullen we naast een tijdsige transitie ook ervaring opdoen met de nieuwe verplichting en bijbehorende werkwijzen zodat bovenstaande risico's voor het ingaan van de wet zoveel mogelijk uitgesloten worden.

Met het BGT project willen we bereiken dat we tijdig op efficiënte en effectieve wijze aan de wet BGT voldoen, op een manier die optimaal ondersteunend is aan de processen waarvoor topografische informatie binnen de gemeente Haarlemmermeer gebruikt wordt. Hiermee draagt de invoering van de BGT in algemene zin bij aan het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door eenmalig inwinnen en meervoudig gebruiken van informatie, bewaking van de kwaliteit, borging en beschikbaar stellen als open data.

Wat gaan we daarvoor doen?

IMGeo2.1 in plaats van de 'kale' BGT

Aan deze doelstelling wordt invulling gegeven door te kiezen voor IMGeo2.1 in plaats van de 'kale' BGT. Het informatiemodel van de BGT bevat een verplicht deel (IMBGT) en een optioneel deel (IMGeo2.1). Via het optionele deel zijn ook standaarden opgenomen voor gedetailleerdere registratie (bijvoorbeeld het type verharding) en registratie van meer objecten zoals bomen en lichtmasten. Binnen de gemeente Haarlemmermeer zullen we ook de optionele IMGeo2.1 standaarden gebruiken die passen bij onze bedrijfsprocessen.

De keuze voor IMGeo2.1 sluit aan bij advies van de VNG:

*"Uit een uitgevoerde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse is gebleken dat het niveau IMGeo het beste aansluit bij de gemeentelijke processen voor het beheer van de openbare ruimte. Het wettelijke niveau IMBGT is te extraheren uit het niveau IMGeo. De VNG adviseert gemeenten vanaf nu op het niveau van IMGeo topografie in te winnen omdat daarmee de maximale baten uit de BGT zijn te halen."*¹

Door het kiezen voor IMGeo2.1 kunnen we ons huidig informatieniveau handhaven. We hebben deze informatie al, het moet alleen omgezet worden naar de standaard. Kiezen voor alleen BGT zou een achteruitgang in informatieniveau betekenen, wat effect heeft op veel andere processen en juridische verplichtingen (bijvoorbeeld zorgplicht voor bomen) van de gemeente. Teruggaan naar het wettelijk minimum is daarom voor gemeenten geen reële optie. Doordat een deel van de gegevens bij een keuze voor het wettelijk minimum niet meer bijgehouden wordt of bijgehouden wordt in een ander formaat zal dit leiden tot veel problemen en inefficiënties bij andere processen. Gegevens over bomen, lichtmasten en type bestrating zijn bijvoorbeeld niet verplicht gesteld in de kale BGT, maar deze gegevens zijn wel nodig bij snoeien, vervangen of opnieuw bestraten.

¹ 1 Zie ledenbrieven van VNG van 21 maart 2012 en 16 oktober 2013 "BGT en Geo-Informatie"

Zelfregistrerend bronhouder

Naast het registreren op het niveau IMGeo2.1 kiezen we met de komst van de BGT voor de rol van 'zelfregistrerend bronhouder'. Dit houdt in dat de gemeente de regie over de inwinning, verwerking en mutatiesignalering van topografische gegevens in eigen hand neemt. De gemeente Haarlemmermeer is momenteel de enige 100.000+ gemeente die niet zelfmutterend is. Net als voor veel kleine gemeenten verzorgt de Stichting GBKN² Noord-Holland dat sinds 2006 voor de gemeente. Door zelf te registreren kunnen we optimaal invulling geven aan de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor actualiteit en precisie die de wet BGT met zich mee brengt. Met de komst van de BGT houdt de Stichting GBKN Noord-Holland van rechtswege op te bestaan. Tijdens de transitie van GBKN naar BGT zullen wij operationeel gefaseerd uit deze stichting stappen. Wij zullen geen gebruik maken van de vergelijkbare diensten van de nieuwe stichting SVB-BGT. Het mogelijke schaalvoordeel van deze stichting weegt niet op tegen het verlies aan flexibiliteit en daarmee efficiëntie als de regie voor het verkrijgen en verwerken van de gegevens niet bij de gemeente zelf ligt. Vanwege de gevraagde actualiteit is afhankelijkheid van de werkvoorraad van de Stichting, waardoor de beschikking over actuele gegevens maanden op zich kan laten wachten, onwenselijk.

Technische aanpassingen

Op technisch vlak worden de bestaande kaarten opgeschoond en naar de wettelijke standaarden geconverteerd. De Grootchalige Basiskaart Nederland en de beheerkaarten openbare ruimte zullen verdwijnen en opgaan in de BGT. Deze conversie kan deels automatisch, maar zal ook veel hand- en uitzoekwerk vergen. Daarnaast zijn aanpassingen in soft- en hardware nodig. We zullen de bestaande soft- en hardware vervangen en/of aanvullen om de BGT te kunnen opbouwen en beheren.

Organisatorische aanpassingen

Op organisatorisch vlak moeten de huidige werkprocessen voor de ontwikkeling, beheer en uitwisseling van geografische gegevens worden aangepast om aan de wettelijke verplichting te kunnen (blijven) voldoen. Naast het voldoen aan de wettelijke verplichting biedt de standaard ook kansen om in de gehele keten de processen met een geografische component beter op elkaar af te stemmen. Behalve het aanpassen van de huidige werkprocessen en het invullen van de rol van zelfregistrerend bronhouder dient met andere bronhouders en instanties te worden samengewerkt en afgestemd zodat op efficiënte en effectieve wijze de BGT kan worden gemaakt en in de toekomst worden onderhouden. Er zijn 19 bronhouders die aan de Haarlemmermeer grenzen/het gebied doorkruisen en waar de BGT van de diverse organisaties naadloos op elkaar aangesloten moet worden. Specifiek voor de gemeente Haarlemmermeer is dat de NV Luchthaven Schiphol niet is aangewezen als 'bronhouder' voor de BGT. Dit betekent dat de gemeente de formele beheerverantwoordelijkheid gaat krijgen voor de mutaties van de woonplaats Schiphol. Dit is een gebied met hoge beheerskosten, omdat het meetproces sterk wordt gereguleerd door de luchtverkeersleiding en de Marechaussee. Schiphol zou de gemeente hun data volgens de nieuwe vereisten kunnen leveren. In een vroeg stadium zullen we hierover duidelijke afspraken maken, omdat de gemeente Haarlemmermeer hier wel wettelijk verantwoordelijk voor blijft.

² GBKN: Grootchalige Basiskaart Nederland.

Voorbereid op de komst van 3D BGT

Uitgangspunt van de huidige wetgeving is een registratie van topografische gegevens in 2D. 3D-informatie wordt echter steeds belangrijker bij het landmeetkundig proces, het plannen en duurzaam beheren van ons zeer dichtbevolkte en intensief gebruikte land. Het direct opzetten van de BGT in 3D zou daarmee voordelen kunnen bieden voor de organisatie, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Begin 2013 is daarom een pilot project uitgevoerd met als doel te onderzoeken of het direct opzetten van de BGT in 3D een haalbare variant is voor de invoering van de BGT in Haarlemmermeer.

Voor de pilot is van een proefgebied aan de zuidrand van Hoofddorp een voorbeeld 3D BGT opgebouwd. Daarnaast is een business case rapport gemaakt waarin 4 verschillende scenario's zijn onderzocht op basis van ervaringen bij het opbouwen van dit voorbeeld en interviews met betrokken afdelingen. Op basis van de resultaten van de pilot is geconcludeerd dat het direct starten met 3D BGT neer zou komen op het ingaan van proeftraject waarbij het opleveren van de BGT in het gedrang kan komen. Op basis hiervan is op dit moment niet gekozen voor een directe opbouw van de BGT in 3D, maar de BGT zodanig op te zetten in 2D dat doorgroei naar 3D in de toekomst mogelijk is. Dit betekent dat, waar mogelijk, bij inwinning van gegevens en aanpassingen in soft- en hardware rekening gehouden wordt met de komst van 3D.

Wat mag het kosten?

De kosten die met het invoeren en bijhouden van de BGT gemoeid zijn als volgt:
De projectkosten bedragen € 405.000,- voor het leiden van het project, de conversie van de data, het wegwerken van de achterstand in kaarten buiten de kernen (werkvoorraad landelijk gebied), hardware aanpassingen en frictiekosten voor het onderhoud van de software.

Tevens zal voor het creëren en onderhouden van de BGT de huidige software aangepast moeten worden. Deze investering bedraagt € 250.000,-. De hieruit voortvloeiende kapitaallasten (rente en afschrijving in 5 jaar) bedragen jaarlijks € 55.000,-. Naast de incidentele lasten brengt de invoering van de wet BGT vanaf 2016 structurele lasten van circa € 93.000,- met zich mee, bestaande uit beheertaken en landmeetlasten. De beheertaken kunnen niet worden opgevangen binnen de huidige formatie. De verwachting is dat hier een bedrag van € 63.000 mee gemoeid is vanaf 2016. Hiertoe zal bij de Voorjaarsrapportage 2015 een aanvraag worden gedaan. De extra landmeetlasten van circa € 30.000,- worden veroorzaakt door het wegvallen van de huidige bijdrage van de netbeheerders en het Kadaster aan de Stichting GBKN. Met het opheffen van deze Stichting zal de gemeente deze lasten overnemen. Vanuit het rijk zullen deze extra landmeetlasten (deels) gecompenseerd worden.

In de onderstaande tabellen zijn de verschillende onderdelen nader uitgewerkt.

Tabel 1 Incidentele kosten

	<i>Totale Kosten</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Projectkosten	€ 405.000		€ 231.000	€ 174.000
Projectleider	€ 130.000		€ 65.000	€ 65.000
Dataconversie	€ 77.000		€ 77.000	
Wegwerken werkvoorraad landelijk gebied			€ 50.000*	
Aansluiten landelijke voorziening				€ 18.000
Hardware kosten	€ 27.000		€ 18.000	€ 9.000
Friciekosten onderhoud software	€ 66.000			€ 66.000
Onvoorzien 10%			€ 21.000	€ 16.000
ICT aanschaf	€ 250.000		€ 250.000	
Aanschaf software (krediet)	€ 250.000		€ 250.000	
Opleidingen				
Opleidingen gebruikers en beheerders	€ 11.000			€ 11.000
- reeds gedekt opleidingsplan	€ -11.000			€ -11.000
Vorbereidingskosten				
Pilot kosten	€ 25.000	€ 25.000		
- reeds gedekt	€ -25.000	€ -25.000		
Projectleider	€ 65.000	€ 65.000		
- reeds gedekt	€ -65.000	€ -65.000		

* Wordt vanuit de huidige Stichting GBKN gecompenseerd

Naast de lasten die de wet BGT met zich mee brengt is er ook sprake van compensaties voor de invoering en bijhouding van de BGT.

I-NUP gelden

De invoering van de wet BGT is onderdeel van de implementatie-agenda Nationaal UitvoeringsProgramma (i-NUP). Dit programma regelt de realisatie van de E-overheid. Voor de realisatie van de E-overheid waar de BGT een belangrijk onderdeel van vormt heeft het Rijk voorfinanciering via 'i-NUP gelden' beschikbaar gesteld. Voor de gemeente Haarlemmermeer wordt 4 maal € 280.000,- ter beschikking gesteld uit het gemeentefonds over de periode 2011-2014. In 2015 vindt een eenmalige korting plaats van € 1.120.000,-. Dit betreffen ongeoormerkte middelen welke ten deel vallen aan de algemene middelen.

Afkoop werkvoorraad landelijk gebied

Daarnaast wordt de achterstand, die de huidige kaarten in het landelijk gebied (buiten de kernen) hebben, afgekocht door de Stichting GBKN die hier verantwoordelijk voor is. Deze ervaring met achterstand is een extra reden om in BGT verband de regie bij de gemeente te houden en te kiezen voor de rol van zelfregistrerend bronhouder. De hoogte van de uitkering voor de achterstand is vooralsnog onbekend. Voorlopig is de schatting dat het hier een bedrag van € 50.000 betreft voor de vergoeding van de 'werkvoorraad landelijk gebied'. Dit bedrag zal volledig gebruikt moeten worden om de achterstanden weg te werken. Zodra de uitkering definitief vastgesteld is zal deze verwerkt worden via de reguliere Planning- en Controlcyclus.

Rijksbijdrage

Naast de incidentele i-NUP-gelden zal het Rijk jaarlijks structureel een bijdrage leveren aan de BGT ter compensatie van het wegvallen van de huidige bijdrage van de netbeheerders en het Kadaster aan de Stichting GBKN. De verdeling van deze bijdrage is vooralsnog onbekend. De verwachting is dat dit zal gaan om de huidige bijdrage van de netbeheerders en het Kadaster van circa € 30.000. Zodra de bijdrage definitief vastgesteld is zal deze verwerkt worden via de reguliere planning & control cyclus.

Tabel 2 structurele extra jaarlijkse lasten vanaf 2016

Structurele lasten per jaar vanaf 2016	Meerlasten
Landmeetkosten	€ 30.000**
Extra capaciteit	€ 63.000
Hard- en software onderhoudskosten	p.m.
Totale extra structurele lasten	€ 93.000

** Wordt vanuit het Rijk gecompenseerd

Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse

Voor de BGT is een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse opgesteld waaruit blijkt dat de totale gezamenlijke terugverdientijd (voor alle betrokken partijen) tussen de zes en negen jaar bedraagt. Dit inderdieneffect manifesteert zich echter bij andere typen bronhouders. Voor ons type is het voorbehoud opgenomen dat (de zogenaamde voormalig afnemende GBKN gemeenten) per saldo te maken krijgen met meerkosten door de invoering van de wet BGT. De gemeente zal namelijk in tegenstelling tot de andere typen bronhouders niet minder areaal hoeven bij te houden, de actualiteit in het landelijk gebied zal verbeterd moeten worden ten opzichte van de huidige situatie en om de wettelijke verantwoordelijkheid in te kunnen vullen zal de regierol in BGT verband zowel intern als extern een extra belasting zijn. Hier staat een hogere betrouwbaarheid van gegevens en kwaliteit tegenover. De verwachting is dat de vraag zich afstemt op het geboden kwaliteitsniveau. De interne en maatschappelijke vragen zullen beter worden beantwoord.

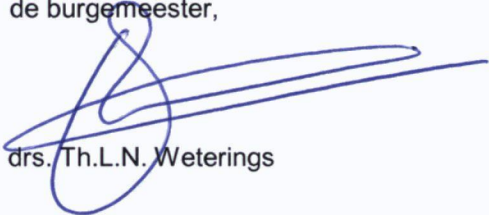
4. Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings