

Basiskaart NL stelt kaartbeheerders voor prisoners dilemma

VI Matrix 04-2005

Auteurs: Martijn Mussche en Herman Janssen

De realisatie van de 'Basiskaart Nederland' lijkt een prisoners' dilemma te zijn. Zo'n dilemma is een concept uit de speltheorie. Het treedt op als een speler moet kiezen tussen hetzij een oplossing die beiden enig voordeel brengt, dan wel een oplossing die, als hij/zij alleen wint, veel meer individueel voordeel oplevert.

Kiezen we voor samenwerking en daarmee voor betere toegankelijkheid van overheidsinformatie? Of gaan we afzonderlijk voor de hoofdprijs, namelijk omzet met ons eigen bestand en daarmee behoud van onze eigen mensen? Dat lijken de twee keuze-opties waaruit de bestandsbeheerders moeten komen die ieder een deel van de toekomstige Basiskaart Nederland produceren. De Basiskaart Nederland is het nog virtuele concept van een op elkaar afgestemde set midden- en grootschalige geobestanden, te weten:

- de Grootschalige Basis Kaart Nederland (GBKN);
- de TOPIONL c.q. het Geografisch Kern Bestand (GKB) van de Topografische Dienst Kadaster;
- het Nationaal Wegen Bestand (NWB) van Rijkswaterstaat;
- het Digitaal Topografisch Bestand (DTB) van Rijkswaterstaat;
- het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN) van Rijkswaterstaat;
- de Basis Beheer Kaart (BBK) van ProRail.

Een prisoners' dilemma? Wat overheidsinformatie betreft is dat eigenlijk niet van deze tijd. Overigens heeft Rijkswaterstaat al volmondig voor samenwerking gekozen, getuige het AW-RWS artikel in Vi MATRIX 90 'Basiskaart Nederland op weg naar allesomvattend model?'. De gebruikers hebben immers behoefte aan een schaalloos uniform landelijk bestand waaraan gegevens van verschillende partijen zijn gekoppeld en waarmee deze gegevens ontsloten worden. Juist de Basiskaart Nederland kan hierin voorzien, is onze visie. De huidige Nederlandse geo-informatie-infrastructuur kenmerkt zich door versnippering van geografische datasets, dubbele inwinning van informatie, maar bovenal door beperkte samenwerking en afstemming. Het behoeft dus eigenlijk geen betoog dat onderlinge afstemming tussen de genoemde geobestanden ook vanuit de BV Nederland bezien wenselijk is.

Samenwerkingsinitiatieven

Er zijn meer signalen die bestandsbeheerders over de streep kunnen trekken. Er zijn immers al diverse samenwerkingsinitiatieven, zoals vanuit de stichting Nationaal Clearinghouse Geo-informatie (NCGI) en het Europese Infrastructure for Spatial Information in Europe (INSPIRE). Het INSPIRE-programma richt zich niet alleen op technische standaarden en protocollen, maar ook op organisatorische aspecten en bijbehorend informatiebeleid, waaronder de ontwikkeling, het beheer en de toegang tot geo-informatie.

Ook op het vlak van DURP is bijvoorbeeld toenadering te zien. Eind augustus 2004 is met de ondertekening door de VNG het convenant IMRO 2003 (Informatiemodel Ruimtelijke Ordening) door alle partners bestuurlijk bekrachtigd. De partners zijn het ministerie van VROM, de provincies, de VNG, het NIROV, BNSP en de Ravi.

Last but not least is er natuurlijk het recent gestarte Programma Ruimte voor Geo-Informatie dat marktpartijen stimuleert om digitale geogerelateerde overheidsinformatie aan elkaar te knopen en via internet te ontsluiten. De verwachting is dat de initiatieven een positieve bijdrage gaan leveren aan verdere samenwerking. Het opschonen en samenvoegen van publieke geo-bestanden zal leiden tot directe en indirecte kostenvoordelen en betere beschikbaarheid voor een breed publiek.

De realisering van een Basiskaart Nederland is binnen al deze initiatieven nog niet als doelstelling geformuleerd. De missie van het NCGI, de realisatie van een nationale geo-informatie infrastructuur, komt heel dicht in de buurt, maar het NCGI constateert zelf dat de operationalisering van deze missie nog niet goed van de grond is gekomen. Uitwisseling van data tussen overheidsinstanties vindt

weliswaar plaats, maar van een geïntegreerde benadering en onderlinge afstemming is (nog) geen sprake.

Het zou kunnen dat dit komt omdat de technische ontwikkeling sneller gaat dan overheidsinstanties conceptueel en organisatorisch kunnen verwerken. In dit prisoners' dilemma denken de diverse bestandsbeheerders het meest te winnen bij continuïteit van het eigen bestand en daarmee van de eigen organisatie. Samenwerking komt dan dus niet direct op het netvlies, zeker niet als dit tevens als bedreigend wordt gezien voor de kwaliteit van de eigen productieprocessen en -output. De totstandkoming van de Basiskaart Nederland lijkt daarmee met name een organisatiekundig vraagstuk.

Authentieke registraties

Is samenwerking in organisatorische zin dan niet afgedekt door de inrichting van het stelsel van Authentieke Registraties? Garandeert Authentieke Registratie niet eenmalige inwinning en meermalig gebruik? Dit zou inderdaad idealiter moeten aanzetten tot samenwerking. Het lijkt echter of de ontwikkeling van Authentieke Registraties samenwerkingsinitiatieven de afgelopen tijd heeft bemoeilijkt.

Het recente verleden laat een keur aan haalbaarheidsstudies naar de status van Authentieke Registratie voor diverse bestanden zien. De probleemstelling is telkens een variant op 'Is Authentieke Registratie voor het door onze organisatie beheerde geo-bestand haalbaar?'

Deze exercities lijken vooral te worden gedaan, redenerend vanuit de eigen organisatie en gericht op continuïteit van het eigen bestand. Het wordt daarmee een bottom-up benadering, en dat is niet de bedoeling van Authentieke Registraties.

Producenten beargumenteren hun wens om de status van Authentieke Registratie te verkrijgen vanuit de behoeften van gebruikers. 'Wij kunnen gebruikers alleen de vereiste kwaliteit garanderen door het bestand zelf te produceren'. Deze redenering zorgt overigens voor een aardige discussie over het thema Markt en Overheid. Wordt op deze wijze door overheidsinstanties wel voldoende kosteneffectief gewerkt? Dit is evenwel een andere discussie; een discussie waarbij Ruimte voor Geo-informatie hopelijk oplossingen aandraag.

Bronhouderdiscussie

Zelfs wanneer de continuïteit het best kan worden gegarandeerd door de productie van geo-bestanden in overheidshanden te houden, dan is nog steeds de vraag actueel: in wiens handen? Welke overheidsinstantie is het best toegerust om de dataset te produceren en te beheren? Het gaat in feite om elkaar opvolgende vragen: Wie is de meest geëigende bronhouder van specifieke data? Wie is de meest geëigende bestandsbeheerder? Welke samenwerkingen zijn wenselijk? Neem gebouwen. Deze objecten komen voor in de Basis Gebouwen Registratie, het Geografisch Kern Bestand en in de kandidaat-basisregistratie GBKN. Dit betekent dat respectievelijk gemeenten, de Topografische Dienst Kadaster en de GBKN-eigenaren bronhouder zijn. Het is evident dat een eenduidige definitie nodig is: het is onwenselijk dat de locatie en omvang van een GBKN-gebouw afwijkt van een GKB-gebouw, iets dat nu heel goed het geval kan zijn. Een Basiskaart Nederland impliceert, dat er voor de geo-data van een gebouw één bronhouder komt. Zie daar de ernst van het dilemma...

De verschillende bestanden worden op dit moment nog door even zovele partijen beheerd. Het bestand van de GBKN is zelfs nog verdeeld over vele beheerstichtingen. Het eenmalig inwinnen van data kan worden gespreid over meer (private) partijen, voor het beheer van het nationale bestand ligt een gedistribueerde benadering minder voor de hand, hoewel die ene bronhouder ook dát kan uitbesteden. Een van de eisen voor een Authentieke Registratie is dat de positie ervan binnen het stelsel van Authentieke Registraties duidelijk is. Het lijkt of juist dit aspect wat onderbelicht is in haalbaarheidsstudies.

Op kleine schaal laten LSV GBKN en RWS zien dat nauwe samenwerking mogelijk is. Dat maakt ook de potentie van opname van de GBKN en het Nationaal Wegenbestand in een stelsel duidelijker. Een aantal voortrekkers met lef is dus belangrijk.

Eerste stap

Die durf is gelukkig wel aan het groeien. In een brainstormsessie, onlangs georganiseerd door LSV GBKN met vertegenwoordigers van RWS, Prorail, VNG, Unie van Waterschappen, het Kadaster, het bestuur van LSV GBKN en VROM, is de Basiskaart Nederland aan de orde gesteld en ten principale

positief ontvangen. Er staat een breed toepasbare Basiskaart voor ogen, waaraan specifieke, eigen informatie kan worden toegevoegd. Met name de actualiteit van de Basiskaart moet een sterk punt worden.

Basiskaart Nederland is de ultieme invulling van het idee achter 'Stroomlijning Basisgegevens'. Aan het nut wordt door niemand getwijfeld, maar dat betekent niet, dat er automatisch actie wordt genomen (taken en verantwoordelijkheden verdeeld, bestuurlijke besluiten genomen en de financiële consequenties uitgewerkt).

De Basiskaart Nederland is een oplosbaar prisoners' dilemma. Top-down wordt het belang van een Basiskaart

Nederland onderkend. De partijen zijn van goede wil, maar zitten nog vast in een eigen denkkader. De oplossing is gelegen in het expliciet maken van de keuzes, het opzetten van communicatie, het gezamenlijk verkennen van het algemeen belang en het wederzijds uitspreken van doelen en verwachtingen.

Om dit te kunnen doen is een eerste stap het instellen van een taskforce onder leiding van het verantwoordelijke departement, het ministerie van VROM. Bij voorkeur bestaat deze taskforce uit alle bronhouders van geo-informatie: van gemeente, provincie en waterschap tot aan het Kadaster en LSV GBKN. De taskforce zal zich uitdrukkelijk moeten richten op dé realisatie van een breed gedragen Basiskaart Nederland.