

Vergaderjaar 2024–2025

33 527

Regels omtrent de basisregistratie grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

Op 1 januari 2016 is de Wet basisregistratie grootschalige topografie (Wet bgt) voor bronhouders en de Landelijke Voorziening in werking getreden¹. Op 1 juli 2017 was de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) landelijk gevuld en is de wettelijke gebruiksplicht in werking getreden².

De BGT heeft als doel het aan eenieder beschikbaar stellen van de in de basisregistratie opgenomen gegevens voor een goede vervulling van publiekrechtelijke taken en voor de bevordering van een efficiënte uitwisseling en gebruik van geo-informatie.

De BGT is een landsdekkende topografische registratie die de basis vormt voor onder andere een grootschalige digitale basiskaart van Nederland. De BGT is ontwikkeld vanuit het perspectief van de gebruiker die de informatie uit deze basiskaart combineert met andere gegevens en daardoor beter en efficiënter kan werken. De BGT bevat geografische gegevens over objecten in de fysieke leefomgeving en bevat veel details van bijvoorbeeld gebouwen, wegen, terreinen, water, groen, spoorlijnen en infrastructurele kunstwerken.

In 2024 is een evaluatieonderzoek van de Wet bgt uitgevoerd. Hierbij zend ik u het evaluatieverslag over de doelmatigheid (efficiency) en de doeltreffendheid (effectiviteit) van deze wet in de praktijk.

Evaluatieonderzoek 2024

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door bureau Statifact middels een breed uitgezet online onderzoek onder bronhouders en gebruikers. De bronhouders bestaan uit: colleges van burgemeester en wethouders van

¹ Staatsblad 2015 – 364

² Staatsblad 2017 – 159

de gemeenten; dagelijks besturen van de waterschappen; gedeputeerde staten van de provincies, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Minister van Defensie, de beheerder van hoofdspoorweginfrastructuur (ProRail). Gebruikers van de BGT binnen de overheid zijn alle bestuursorganen. Voor hen geldt een gebruikspllicht van de authentieke gegevens uit de BGT wanneer deze partijen een dergelijk gegeven nodig hebben. Bovendien geldt voor deze partijen een terugmeldplicht bij gerede twijfel over de juistheid of over het ontbreken van gegevens in de BGT. In het onderzoek zijn daarnaast gebruikers van de open data van de buiten de overheid betrokken, zoals bedrijven en leveranciers.

Naast het online onderzoek is een verdiepend onderzoek uitgevoerd door middel van interviews met enkele bronhouders en het Samenwerkingsverband van Bronhouders (SVB-BGT), enkele gebruikers, koepels zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de beleidsmatig verantwoordelijke en toezichthouder (Ministerie van VRO) en de beheerder van de Landelijke Voorziening (Kadaster)³.

Hieronder ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek onder bronhouders en gebruikers van de BGT.

Conclusies

Op basis van het onderzoek concluderen de onderzoekers dat de uitvoering van de BGT over het algemeen efficiënt verloopt en publieke waarde oplevert. De doelstellingen van de Wet bgt worden bereikt en het ketenproces verloopt efficiënt. De voorzieningen, gegevenskwaliteit en geboden ondersteuning dragen bij aan de tevredenheid van de gebruikers. De toegenomen tevredenheid en het groeiende gebruik bevestigen de effectiviteit en doelmatigheid van de BGT. In de rapportage geven de onderzoekers aan dat de BGT met een gemiddeld rapportcijfer van een 7,5 als ruim voldoende wordt beoordeeld en dat de tevredenheid ten opzichte van eerder onderzoek gestegen is⁴.

De BGT wordt veel gebruikt, zowel in de publieke als in de private sector en dit gebruik neemt ook jaarlijks toe⁵. Belangrijke toepassingsgebieden van de BGT, vaak in combinatie met andere registraties, zijn het beheer van geo-informatie, het beheer van de assets in de openbare ruimte, het verstrekken van informatie aan burgers en bedrijven en het inzetten bij de ruimtelijke opgaven. Er zijn vanuit de gebruikers ook wensen voor de doorontwikkeling van de BGT geuit, in lijn met het verkennende traject naar een samenhangende objectenregistratie (met in de scope naast de BGT ook de basisregistratie adressen en gebouwen en de basisregistratie waarde onroerende zaken) van enkele jaren geleden. Ook is er bij een deel van de bronhouders en gebruikers een behoefte aan driedimensionale (3D) informatie, maar is de inwinnings- en gebruiksketen hier nog niet op ingericht. De onderzoekers constateren dat vanwege een gebrek aan financiële middelen deze ontwikkelingen landelijk niet verder zijn gebracht. Uit het onderzoek blijkt ook dat er onder de individuele eindgebruikers maar een geringe bereidheid is om aan die ontwikkelingen financieel bij te dragen.

³ Rapportages van Statistiek zijn als bijlage bij deze brief opgenomen.

⁴ Gebruikersonderzoek basisregistraties 2020, Berenschot, april 2020: Gebruikersonderzoek basisregistraties 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl. Dit onderzoek diende als de nulmeting voor de tevredenheid over de BGT

⁵ Jaarrapportage BGT 2023 - Kadaster.nl zakelijk

De onderzoekers constateren dat de inwinning en bijhouding van de verplichte inhoud van de BGT bij de bronhouders efficiënt verloopt maar dat er ruimte is voor verbetering. Zo liggen er kansen om de inwinning deels te automatiseren (bijvoorbeeld via automatische detectie van mutaties via luchtfoto's). Ook winnen sommige bronhouders al informatie in die op dit moment nog niet in de Landelijke Voorziening geregistreerd kan worden.

De bronhouders van de BGT constateren dat het ingevoerde systeem van kwaliteitsborging en terugmelding (bij vermeende fouten) over het algemeen goed functioneert en de gebruikers zien dat ook terug in de kwaliteit van de verplichte inhoud van de BGT, die de laatste jaren verbeterd is. Minder tevreden zijn de gebruikers over de optionele, niet-wettelijke, inhoud van de BGT, die niet landelijk dekkend is en is daarmee landelijk niet goed bruikbaar is.

Aanbevelingen

De onderzoekers hebben in relatie tot de bevindingen in de rapportage en de conclusies een aantal aanbevelingen gedaan voor verbetermaatregelen. Deze aanbevelingen richten zich op het creëren van duidelijkheid over de inrichting van de *governance* van de BGT en het duidelijker aangeven waar wensen of verbetervoorstellen ingebracht kunnen worden. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan om te verkennen hoe er omgegaan zou kunnen worden met de optionele inhoud van de BGT en hoe inwin- en bijhoudingsprocessen nog efficiënter georganiseerd kunnen worden. Daarnaast adviseren de onderzoekers de BGT voor te bereiden op inwinning en gebruik in 3D.

Opvolging evaluatieonderzoek

Naar aanleiding van deze conclusies en aanbevelingen heb ik advies gevraagd aan de Regieraad BGT, een adviesorgaan aan de Minister van VRO van bronhouders en gebruikers van de BGT⁶. Dit advies is 5 december 2024 uitgebracht en opgenomen als bijlage bij deze brief. De strekking van dit advies luidt dat de conclusies onderschreven worden en de aanbevelingen herkenbaar zijn en ter harte worden genomen. De Regieraad vraagt mij het voortouw te nemen om de BGT nu en in de toekomst voor de samenleving op een efficiënte wijze te kunnen blijven realiseren. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de doorontwikkelingen van de BGT en wordt verzocht om continuïteit van inwinning, beheer en doorontwikkeling te waarborgen door zorg te dragen voor een goede structurele financiering van de BGT in het bijzonder en het geo-datafundament in het algemeen.

Ik neem dit advies ter harte en ik heb onderdelen van dit advies direct meegenomen in mijn reactie op de specifieke aanbevelingen die in de bijlage zijn opgenomen. Ik onderschrijf de behoefte aan continuïteit in beheer en doorontwikkeling van de BGT.

Ik interpreteer de conclusies van het onderzoeksbureau Statifact als «positief met aanbevelingen voor verbeteringen». De gebruikscijfers en

⁶ De Regieraad BGT is per 1 januari 2025 opgegaan in de Programmaraad Zicht op Nederland Datafundament en de leden zijn afkomstig uit de volgende organisaties: Belastingdienst; Centraal Bureau voor de Statistiek; Enaxis; Geologische Dienst Nederland / TNO; Geonovum; Interprovinciaal Overleg; Kadaster; Ministerie van Defensie; Ministerie van Economische Zaken; Ministerie van Landbouw Visserij Voedselzekerheid en Natuur; Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Netherlands Space Office; ProRail; Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed; Rijksvastgoedbedrijf; Rijkswaterstaat; Unie van Waterschappen; Vereniging Nederlandse Gemeenten; Waarderingskamer.

tevredenscijfers van de BGT laten zien dat deze registratie een groot succes is en als belangrijke basisregistratie onmisbaar is voor allerlei toepassingen binnen en buiten de overheid. De BGT vormt samen met de andere basisregistraties en andere (federatieve) databronnen een belangrijk onderdeel van het geo-datafundament. Dit geo-datafundament is een basis voor het datagedreven werken aan de maatschappelijke opgaven in Nederland.

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de Nationale Geo-informatie Infrastructuur ben ik van plan om met betrokken partijen in overleg te gaan over de aanbevelingen en wensen voor aanpassingen van de BGT. Daarbij is het van belang dat die aanpassingen goed passen in de ontwikkeling van het geo-datafundament, zoals verwoord in de Meerjarenvisie Beraad voor Geo-Informatie (2024) *Zicht op Nederland*⁷. Daarnaast is het van belang dat hierbij wordt onderzocht wie degenen zijn die de grootste baten hebben; zij kunnen bijdragen aan deze ontwikkelingen, ook financieel. De aandacht die in de evaluatie wordt gevraagd voor financiering van de BGT staat niet op zichzelf. Bij het aanbieden van de meerjarenvisie aan de Tweede Kamer heeft mijn voorganger aangegeven dat de financiering van de gehele geo-informatie infrastructuur dringend aandacht behoeft, omdat er sprake is van een structureel tekort op de middelen voor beheer, dat jaarlijks toeneemt door stijgende kosten als gevolg van onder andere inflatie, toegenomen eisen aan informatieveiligheid en eisen als gevolg van digitale toegankelijkheid. Daarom is aan ABDTOPConsult een advies gevraagd over een meerjarenbegroting en een financieringssysteem. ABDTOPConsult heeft geconstateerd dat het op orde houden van de basis en de noodzakelijke ruimte voor vernieuwing en doorontwikkeling om extra middelen vragen, zodat de geo-informatie infrastructuur, waaronder de BGT, mee kan groeien met nieuwe ruimtelijke informatiebehoeften vanuit maatschappelijke opgaven. Op dit moment is een robuuste financiering voor ontwikkeling en beheer van de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur een belangrijk onderwerp in het interbestuurlijke Beraad voor Geo-Informatie. Na besluitvorming over de Voorjaarsnota zal duidelijke worden welke middelen op de Rijksbegroting voor de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur beschikbaar komen. Afhankelijk van die uitkomst zal bepaald worden welke gewenste ontwikkelingen wel of geen doorgang kunnen vinden. Daarbij geldt dat in ieder geval voldaan zal moeten worden aan de wettelijke vereisten van kwaliteit en beschikbaarheid van de basisregistratie.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

⁷ Kamerstuk 29 435, nr. 266.

BIJLAGE

De aanbevelingen van Statisfact en de voornemens van het kabinet

Het onderzoeksteam van Statisfact besluit zijn rapportage met een zestal aanbevelingen. Deze aanbevelingen (cursief) en mijn reactie daarop geef ik hieronder weer.

Duidelijkheid creëren over de governance van de BGT

Met het programma ZoN | Datafundament wordt gewerkt aan een fundamentele transformatie van losse basisregistraties naar een organisatie-overstijgend, multifunctioneel gegevenslandschap: het datafundament. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat de governance van het Programma ZoN | Datafundament in het tactisch en strategisch overleg van de BGT toegelicht is, en dat er gecommuniceerd is dat de BGT-overlegstructuur op enig moment hierin op zal gaan. Uit de gesprekken met enkele deelnemers uit de governance komt ook naar voren dat zij dit proces onduidelijk en traag vinden gaan. Geadviseerd wordt om meer duidelijkheid en snelheid te creëren m.b.t. de transitie naar de nieuwe governance binnen het programma ZoN | Datafundament. Bovendien is het wenselijk om snel duidelijkheid te krijgen over wat het nieuwe programma betekent voor de BGT en de eventuele doorontwikkeling daarvan.

De gevraagde duidelijkheid over de overlegstructuur van de BGT is er inmiddels en wel als volgt. Per 1 januari 2025 is het strategisch en tactisch overleg voor de BGT opgegaan in de bredere Programmaraad Zicht op Nederland Datafundament (strategisch niveau) en de begeleidingsgroep Geo-Basisobjecten (tactisch niveau). De laatste vergaderingen in de oude stijl (Regieraad BGT en begeleidingsgroep BGT) hebben inmiddels plaatsgevonden.

Duidelijkheid creëren over waar wensen of verbetervoorstellen ingebracht kunnen worden en hoe deze behandeld worden

Uit de evaluatie blijkt dat er wensen zijn voor aanvullende objecten en attributen, en ook voor verbetering van de (kwaliteit van de) BGT. Op dit moment is het onvoldoende duidelijk voor gebruikers waar zij met hun wensen of behoeften terecht kunnen. Daarnaast is recent één van de kanalen waar dergelijke wensen en behoeften besproken kunnen worden, het gebruikersoverleg grootschalige topografie, opgeheven. Geadviseerd wordt om binnen het programma ZoN | Datafundament een goed proces in te richten om voeling te blijven houden met de gebruikersbehoeften. Daarnaast is het raadzaam om vast te stellen op welke wijze deze wensen of verbetervoorstellen behandeld en geprioriteerd worden. Tot slot dienen er ook goede afspraken gemaakt te worden over hoe doorontwikkeling gefinancierd moet worden. Dit laatste heeft immers de doorontwikkeling van de BGT belemmerd.

Ik zal in overleg treden met de verstrekker van de landelijke BGT, het Kadaster, hoe gebruikers beter gefaciliteerd kunnen worden bij het gebruik van de BGT en geholpen kunnen worden met het indienen van wensen en verzoeken voor de BGT (in relatie met andere registraties, zoals de BAG). Hierbij is het belangrijk om gebruikerswensen door te geleiden naar de juiste overlegtafel binnen de *governance* structuur van Zicht op Nederland Datafundament. Inhoudelijk kunnen deze wensen besproken worden in de begeleidingsgroep Geo-Basisobjecten. Het genoemde gebruikersoverleg grootschalige topografie wordt onderdeel

van de community Zicht op Nederland van waaruit gebruikers bevestigd zullen worden. Bij het prioriteren van gebruikerswensen is financiering een belangrijke parameter. Als bronhouders en gebruikers bereid zijn te investeren in de gewenste doorontwikkeling dan komt die hoger op de prioriteitenlijst.

Verkenning naar landsdekkende optionele inhoud

De registratie en bijhouding van IMGeo+ objecten is nu niet verplicht en door bronhouders afgestemd op het gebruik binnen het eigen bronhoudersgebied, waardoor deze informatie niet uniform en landsdekkend beschikbaar is. Ook is er geen meta-informatie beschikbaar op basis waarvan men kan aflezen in welk gebied een object wel of niet ingewonnen is. Voor landelijk gebruik is de optionele inhoud hierdoor niet bruikbaar. Wij adviseren om te onderzoeken welke informatie nodig is voor landelijk gebruik en hoe deze informatie uniform ingewonnen en geborgd kan worden, inclusief afspraken over financiering. Verder raden wij aan om te onderzoeken of voor de overige objecten, die vooral voor gebruik binnen de eigen bronhoudersgrenzen gewenst zijn, de landelijke voorziening en IMGeo in stand gehouden dient te blijven of dat het toepassen van IMBOR (waar IMGeo objecten ook in voorkomen) door bronhouders in een eigen objectenregistratie hiervoor een beter alternatief is.

Ik begrijp de behoefte bij landelijke gebruikers van de BGT om ook daadwerkelijk landelijke dekkende informatie over grootschalige topografie te kunnen gebruiken. Ik zal hierover nader in overleg treden met de bronhouders van de BGT, het Samenwerkingsverband van bronhouders van de BGT (SVB-BGT), en gebruikers van de BGT om de gewenste doorontwikkelingsrichting te verkennen waarbij het advies van de onderzoekers onderwerp van gesprek zal zijn.

Verkenning verbetering inwinning en bijhouding

Op basis van deze evaluatie adviseren we de volgende verbeteringen:

- Onderzoek of de inwinning en bijhouding van enkele objecten of bronhouder-gebieden beter bij andere partijen belegd kan worden of dat andere partijen geautoriseerd kunnen worden om voor de formele bronhouders in te winnen.*
- Onderzoek of mutatiesignalering slimmer georganiseerd kan worden. De huidige aanpak is verschillend voor bronhouders, zowel in kwaliteit als technologiegebruik. Door bronhouders beter te ondersteunen, kan mogelijk efficiencyvoordeel worden behaald.*

Ik ben voornemens om te verkennen hoe bij de bijhouding van de huidige gegevens in de BGT en bij behoefte aan aanvullende gegevens het bronhouderschap georganiseerd kan worden. Vanzelfsprekend zal ik de bronhouders van de BGT en andere relevante stakeholders hierbij betrekken. Ik onderschrijf het idee om hierbij te verkennen of de inzet van Artificial Intelligence (AI) en mutatiesignalering van waarde kan zijn bij een efficiënte inwinning van de objecten en gegevens in de BGT.

Scheiding fysiek voorkomen en functie van objecten

Door het scheiden van het fysiek voorkomen en functie van objecten kan de BGT nog beter afgebakend worden (alleen fysiek voorkomen van objecten) en het zou de inwinning voor de bronhouder efficiënter maken. Ook sluit het aan bij de geactualiseerde NEN3610 norm waar de BGT (na een herziening) aan zou moeten voldoen. Geadviseerd wordt om te verkennen hoe het informatiemodel hierop aangepast kan worden,

zodanig dat het nog steeds voor bronhouders duidelijk is wat ingewonnen moet worden. Verder is het belangrijk om nadere uitleg te geven aan bronhouders over wat het scheiden van fysiek voorkomen en functie van objecten inhoudt en wat dit betekent voor de inwinning. Want dit is bij relatief veel bronhouders op dit moment onduidelijk.

Het scheiden van het fysiek voorkomen de functie van objecten is een eerder geuite wens in de doorontwikkeling van de BGT, bijvoorbeeld in de ontwerpfase van het conceptueel model voor een samenhangende objectenregistratie. Met de stakeholders binnen het programma Zicht op Nederland Datafundament zal beschouwd worden op welk moment en in welke vorm, binnen de middelen die beschikbaar zijn (of moeten komen), hier opvolging aan gegeven kan worden.

Vorbereiden op BGT in 3D

Uit de evaluatie komt naar voren dat circa de helft van alle gebruikers en bronhouders 3D van toegevoegde waarde vinden, er ook al bronhouders zijn die op dit moment BGT-gegevens in 3D inwinnen en er een relatief grote groep is die dit van plan is. Ook is er bereidheid onder bronhouders om die gegevens in 3D te delen. Op dit moment is echter de BGT-keten nog niet ingericht voor 3D. Geadviseerd wordt om specificaties op te stellen voor het vastleggen van de BGT in 3D en de voorzieningen geschikt te maken voor verwerking van deze gegevens. Nader gedetailleerd onderzoek naar de behoeften ten aanzien van 3D wordt gezien als een eerste stap in dit proces.

Ook de wens naar 3D-informatie is eerder geuit, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de BAG. Het is belangrijk om de doorontwikkelingen voor 3D in samenhang te bezien, en niet eenzijdig vanuit de BGT. Op dit moment is er een landelijke voorziening 3D bij het Kadaster beschikbaar waarin op jaarlijkse peilmomenten de informatie uit de (2D) BGT en BAG, samen met puntenwolken, gebruikt wordt om een landelijk 3D-bestand te creëren. Dit bestand is projectmatig opgebouwd en nog niet structureel financieel gebord. Ik ben op dit moment nog niet voornemens om ook landelijke inwinning van objecten en gegevens, dat kan leiden tot hogere inwinningslasten voor bronhouders, in 3D voor te schrijven. Het kabinet ondersteunt wel enkele initiatieven, bijvoorbeeld vanuit de VNG («3D-digitale gemeente»), met een subsidie vanuit het programma Werk aan Uitvoering om hier de benodigde kennis, expertise en ervaringen te ontwikkelen.