

# Open Kaart: op weg naar een Shared Service Organisatie Geo

Dr.ir. M.A. Salzmann

Directeur Strategie en Beleid van het Kadaster en programmaleider van het ontwerp voor een SSO-geo

*Onder de titel 'Open Kaart' is eind april 2011 het ontwerp gepresenteerd voor een Shared Service Organisatie Geo (SSO-geo). Dit ontwerp is een bijzonder moment in de ontwikkeling van meer samenwerking in de publieke geosector. Deze bijdrage gaat nader in op de SSO-geo; wat is het, wat ging er aan vooraf, wat was de ontvangst en wat zal het vervolgtraject mogelijk brengen. Bijzonder is in ieder geval geweest, dat in maar zes weken met verschillende partners een dergelijk vergaand voorstel tot stand is gekomen.*

## Aanleiding opdracht

In 2008 heeft het toenmalige ministerie van VROM in de nota Gideon de ontwikkeling van de geo-informatie gepresenteerd voor de periode 2008 – 2011. Doelen van Gideon (Geografische informatie en dienstverlening ten behoeve van de e-overheid in Nederland) zijn ten eerste om geo-informatie tot veel meer nut te laten zijn voor de overheid en de maatschappij en ten tweede het verbindende element van locatie voor iedereen bruikbaar te maken. Kernpunten in Gideon zijn het optimaliseren van de toegankelijkheid en het aanbod van geo-informatie, de implementatie van geobasisregistraties, de implementatie van de INSPIRE-richtlijn (Infrastructure for Spatial Information in the European Community), ketensamenwerking binnen de overheid en het leveren van toegevoegde waarde diensten door het bedrijfsleven.

Dit heeft onder andere geresulteerd in het programma Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK). Hierin werkt een aantal landelijke partijen (ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, het Kadaster en Geonovum) aan een betere ontsluiting en toegang tot publieke geo-informatie. In het bestuurdersoverleg van PDOK van eind 2010 werd geconstateerd dat het gewenst is de samenwerking op het gebied van de publieke geo-informatie verder te bundelen en te consolideren, mogelijk resulterend in een shared service organisatie voor de overheid.

Dit idee kreeg al snel een vervolg. Op 15 februari 2011 vroeg de directeur-generaal Ruimte van het ministerie van IenM de Raad van Bestuur van het Kadaster een concreet voorstel te maken voor de inrichting en uitvoering van een geo-informatie infrastructuur en shared service organisatie ten behoeve van de Rijksoverheid.

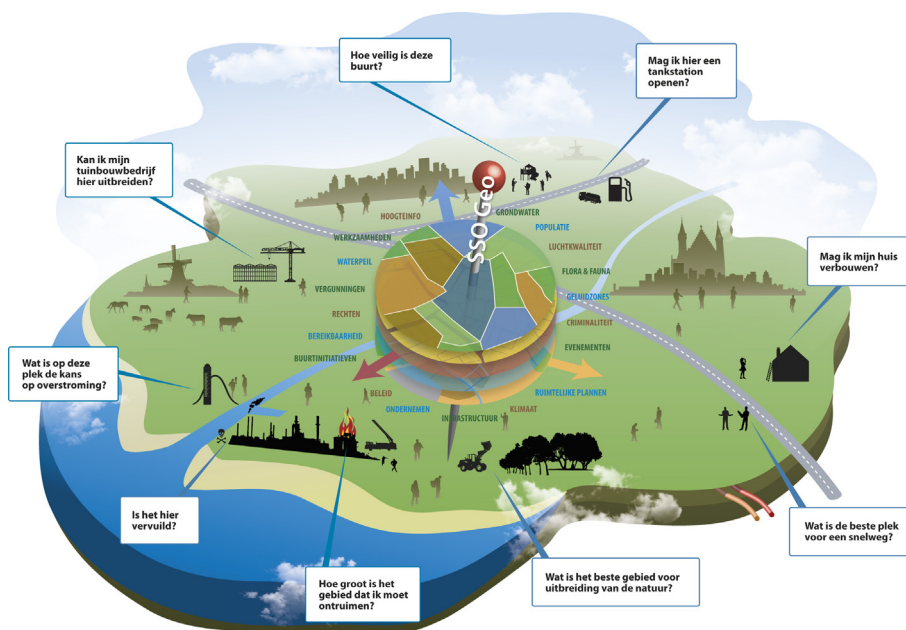
De opdracht van het ministerie luidde: "Lever eind april 2011 een concreet voorstel aan voor de inrichting en uitvoering van een integrale generieke geo-informatie infrastructuur ten behoeve van processen van de Rijksoverheid inclusief de daarbij behorende organisatie." Het ontwerp moest omvatten:

1. Een ontwerp op hoofdlijnen voor een Shared Service Organisatie Geo (SSO-geo), waarbij rekening wordt gehouden met verschillende scenario's en 'governance' binnen het geospeelveld.
2. Een onderbouwing van (de keuzes binnen) dit ontwerp op basis van financiële en kwalitatieve analyse en maatschappelijk rendement, waar mogelijk aan de hand van concrete voorbeelden, zodat transparant wordt welke problemen worden opgelost en welke kansen kunnen worden benut.
3. Inzicht in de toegevoegde waarde van een SSO-geo (financieel, kwalitatief en maatschappelijk rendement).
4. Een plateauplanning voor de realisatie inclusief een transitieproces om te komen tot uiteindelijke realisatie van de SSO-geo.
5. Advies voor de verdere procesgang.

Er moest, kortom, in een heel korte periode een volledig ontwerp van een SSO-geo worden gemaakt. Belangrijk aspect in de opdracht was de direct betrokken rijkspartijen hierbij actief te betrekken. Gekozen is voor de opzet waar alle deelnemers bij het Kadaster 'in één hok' ofwel het 'geo-design center' werden gezet. Op die manier kon met stoom en kokend water in die beperkte periode van zes weken tot een resultaat worden gekomen. Samen met collega's van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijke Gebied (DLG) en Geonovum is gewerkt aan het ontwerp. De eerste week was het even wennen, maar al snel stond er een team waar voortvarend aan het ontwerp is gewerkt met oog voor elkaars inbreng en belangen. Dit effect werd nog versterkt door ook bezoek in ons 'geo-design center' te ontvangen en daarnaast nog een tweetal sessies te organiseren waar ook andere overheidsdeelnemers hun inbreng konden leveren.

## **Visie op 2020**

Bij het ontwerp van de SSO-geo is gewerkt vanuit een visie op de geo-informatie in 2020. In 2020 willen eindgebruikers betrouwbare antwoorden en oplossingen voor hun informatie vragen en dienstverlening. Daarvoor is een hoogwaardige geo-informatie infrastructuur nodig, die gebruik maakt van alle publieke locatiegebonden informatie, kwaliteit en continuïteit borgt en vernieuwingen faciliteert voor de diensten en producten van publieke en private dienstverleners. In 2020 is dat net zo vanzelfsprekend als water uit de kraan nu. Er wordt niet meer gesproken over 'datasets', maar over 'gecombineerde locatiegebonden informatie'. De gebruiker wil antwoord op zijn vraag, in de veronderstelling dat de onderliggende locatie-informatie er gewoon in zit. Waar het vroeger nog ging over de 'waterput', gaat het nu over 'altijd gezond en lekker water uit de kraan'. En op basis daarvan ontstaan



Figuur 1. Het beeld van de SSO-geo.

diverse publieke en private initiatieven en diensten, waarmee we ons als burgers en bedrijven voeden met water. Figuur 1 laat ons beeld van 2020 zien.

Het gebruik van geo-informatie vraagt dat alle publieke partijen hun informatie inbrengen en tegelijkertijd maximaal kunnen profiteren van het geheel. Deze optelsom van diverse soorten geo-informatie (verschillende informatielagen) maakt het zeer efficiënt. Iedereen draagt afzonderlijk een klein deel bij én maakt tegelijkertijd gebruik van het grotere geheel. We gaan toe naar het concept van een 'informatie-rotonde'. Afnemers zullen zich volledig kunnen richten op waar ze voor zijn: het uitvoeren van overheidstaken en het leveren van (vernieuwende) diensten aan burgers en bedrijven.

De SSO-geo is instrumenteel en randvoorwaardelijk voor het realiseren van deze visie. De 'informatie-rotonde' is goed en niet vrijblijvend geregeld. De SSO-geo draagt zorg voor een goede bediening van de informatiemaatschappij door de overheid: publieke informatie die gegarandeerd betrouwbaar en actueel is en breed beschikbaar is voor meervoudige toepassing.

## De SSO-geo in 2020

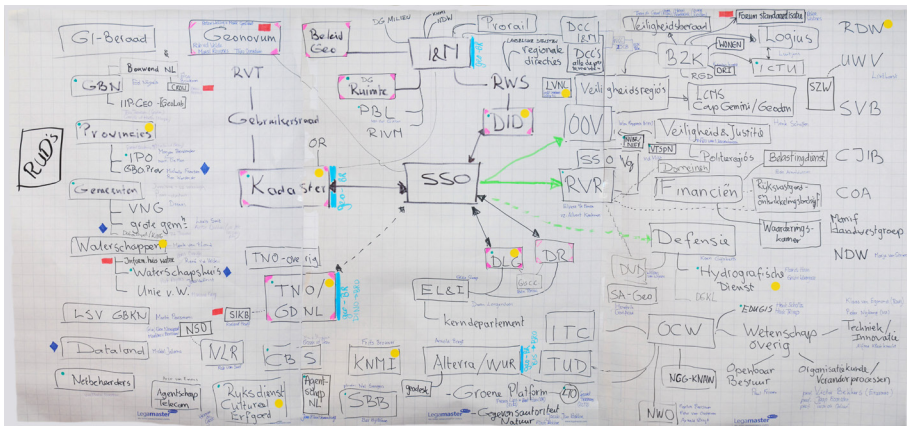
De SSO-geo is van de overheid, maar voor de hele maatschappij. De SSO-geo kent zowel een aanbodzijde (generieke voorzieningen die iedereen gebruikt, deels verplicht) als een vraagzijde (diensten vanuit een standaard beschikbare producten-

en dienstencatalogus, maar ook op aanvraag). De SSO-geo heeft de rollen van een publieke uitvoeringsorganisatie en een maatschappelijk innovatieplatform:

- Als publieke uitvoeringsorganisatie is de SSO-geo een organisatie die breed de publieke belangen voor betrouwbare actuele locatie-informatie behartigt en borgt, duurzaam en onafhankelijk. De SSO-geo is dit voor alle overheidspartijen. Dit zorgt voor een eenduidige gecombineerde informatievoorziening en ketenoptimalisaties voor gemeenschappelijk gebruik van locatie-informatie. De SSO-geo realiseert alle 'voorwaardelijke en onderliggende' activiteiten, zoals de inwinning, het beheer en de benodigde geo-ICT-infrastructuur (al wordt hier waar mogelijk uitbesteed aan en samengewerkt met marktpartijen). Hierbij heeft de SSO-geo primair de rol van regisseur. Het is goed te beseffen dat veel informatie ook uit andere bronnen komt dan de overheid zelf: input door gebruikers is steeds gewoner geworden.
- Als maatschappelijk innovatieplatform biedt de SSO-geo ruimte voor maatschappelijk ondernemen met geo-informatie, waarbij publieke en commerciële belangen elkaar kunnen versterken. De SSO-geo verzorgt hier de voorwaarden voor anderen om locatiegerelateerde toepassingen te kunnen ontwikkelen en diensten te kunnen leveren in specifieke domeinen of hun eigen doelgroepen, zowel publiek als privaat. De SSO-geo faciliteert, stimuleert, verlaagt drempels en verbindt partijen en heeft een heldere propositie naar marktpartijen. Partijen kunnen daardoor zo hoog mogelijk in de waardeketen opereren, dicht tegen hun eindproduct aan en verlost van allerlei kostbare en tijdrovende voorwaardelijke activiteiten die slagvaardig optreden naar de burger/klant met vernieuwende diensten en producten in de weg staan.

## **Noodzaak en context voor een SSO-geo**

De vraag naar een SSO-geo komt niet uit de lucht vallen. Naast de sectorbrede visie op het steeds toenemende gebruik en belang van geo-informatie spelen nog een aantal andere zaken. De huidige situatie wordt gekenmerkt door een versnipperd speelveld (zie figuur 2), 'bestuurlijke drukte', investeringen die op meerdere plaatsen worden gedaan, een beperkte bundeling en kennisdeling en weinig wederzijds hergebruik van ontwikkelde componenten. Het gebrek aan bundeling staat een optimale ontwikkeling en gebruik van geo-informatie in de weg. Dit effect wordt versterkt door het streven naar een 'compacte overheid'. Kern daarvan is dat zaken maar op één plek binnen de overheid worden gedaan en dan daar waar dat het meest effectief is (onder het motto "je bent ervan of niet") en dat de overheid alleen die taken doet die bij haar opdracht horen. Het was niet voor niets dat een eerste aanzet tot de opdracht van de SSO-geo kwam vanuit het programma PDOK; daar wordt al langs deze lijnen gewerkt. Daarnaast moet er bezuinigd worden; efficiencyverbetering is een belangrijke taakstelling voor alle overheden. Samengevat betekent dit dat de opgave voor de geo-informatiesector binnen de overheid voor de komende jaren tweeledig is:



Figuur 2. Overzicht van het geodomein door de bril van de SSO-werkgroep.

1. het vergroten van de toegevoegde waarde van het gebruik van geo-informatie door verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid, en
2. het reduceren van het kostenniveau door efficiënter inwinnen, beheren en verstrekken van geo-informatie.

Het huidige versnipperde werkveld is onvoldoende in staat om efficiënt op deze ontwikkelingen te anticiperen.

### Kosten-batenanalyse

Het opstellen van de kosten-batenanalyse is een moeilijk onderdeel geweest van het ontwerp. De kosten en baten bij de uitvoerders zijn nog redelijk te becijferen. De baten bij de andere overheidsuitvoerders zijn al moeilijker te kwantificeren. Nog moeilijker is de inschatting van de maatschappelijke baten, zowel bij het bedrijfsleven als de maatschappij in het algemeen. Bij het programma PDOK, dat zich vooral richt op de ontsluiting van geodata, speelde dit probleem minder. Daar is uitgegaan van een zogenaamde dekkingscase: iedere partner zegde toe zijn huidige financiële bijdrage te blijven leveren, terwijl de transitiekosten konden worden gefinancierd uit het programma vernieuwing rijksdienst. Het effect bij PDOK is dat met hetzelfde geld veel meer gegevens ontsloten kunnen worden en daarnaast de dienstverlening sterk verbeterd. Voordeel voor de SSO-geo is dat met PDOK de ontsluiting voor een belangrijk deel al geregeld is (maar dus ook niet als bate meegerekend mocht worden).

Voor de SSO-geo is wel een echte businesscase gemaakt. Bij de partners uit de rijksoverheid zijn vooral in de domeinen inwinning en beheer baten te bereiken van tot 8 miljoen euro per jaar. Natuurlijk moet er eerst geïnvesteerd worden (9 miljoen euro), maar al in 2016 wordt het break-evenpoint bereikt. Als alle (publieke) aan-

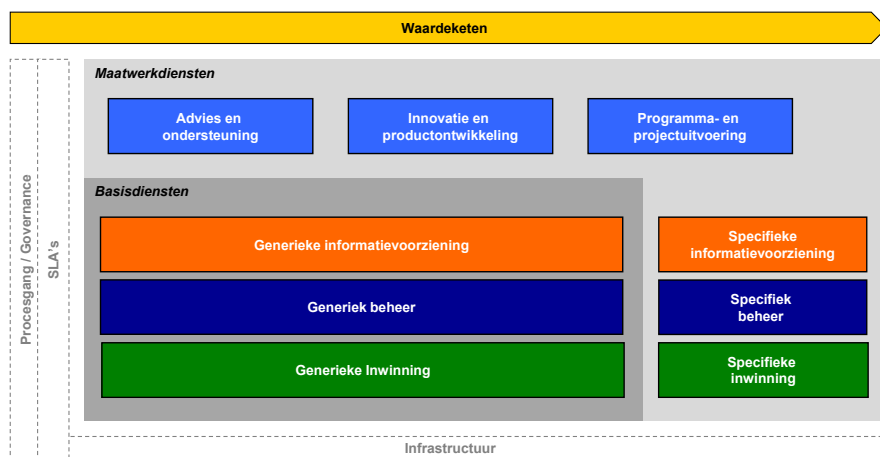
bieders zouden deelnemen in de SSO-geo lopen de besparingen op tot 27 miljoen euro per jaar, maar zijn natuurlijk ook de transitiekosten hoger (22 miljoen euro). Veel moeilijker is het inschatten van de baten voor alle afnemers binnen de overheid (bijvoorbeeld in de sectoren calamiteitenbeheersing of watermanagement). Het besparingspotentieel is geraamd op 35 miljoen euro per jaar. Nog moeilijker is dit voor de baten voor bedrijven door kostenverlaging (de informatie is immers veel makkelijker toegankelijk) en vergroting van de marktomvang (waardetoevoeging). Die baten zijn geraamd op 55 miljoen euro per jaar. Algemeen punt dat bij deze analyses naar voren kwam, is dat in toenemende mate de kosten en baten op verschillende plaatsen vallen. Bij sommige projecten in de sector (zoals INSPIRE) is dit soms extreem. Voordeel bij de SSO-geo is dat aan de basis voor de partners/uitvoerders de businesscase voor alleen inwinning en beheer al positief is.

## Producten en diensten

Een SSO-geo moet ook interessant zijn voor de afnemers. Wat voor diensten en producten levert de SSO-geo? In het ontwerp levert de SSO-geo basisdiensten en maatwerkdiensten (zie figuur 3).

De SSO-geo onderkent de volgende basisdiensten:

- *Informatievoorziening.* Hieronder verstaan we het beschikbaar stellen van geo-informatie op een laagdrempelige en betrouwbare wijze (zoals water uit de kraan). De SSO-geo maakt gebruik van rijksbrede overheidsvoorzieningen zoals DigiD, Digimelding en PKI (Public Key Infrastructure). De SSO-geo richt zich op geo-informatie inclusief de koppelvlakken naar niet-geodatasets (bijvoorbeeld de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie) via het BSN(burgerservicenummer)). Deze locatiegebonden informatie is gewaarmerkt en de kwaliteit is bekend.



Figuur 3. Ordening producten en diensten van de SSO-geo.

Binnen de SSO-geo wordt de al bestaande PDOK-dienstverlening voortgezet en verder uitgebreid.

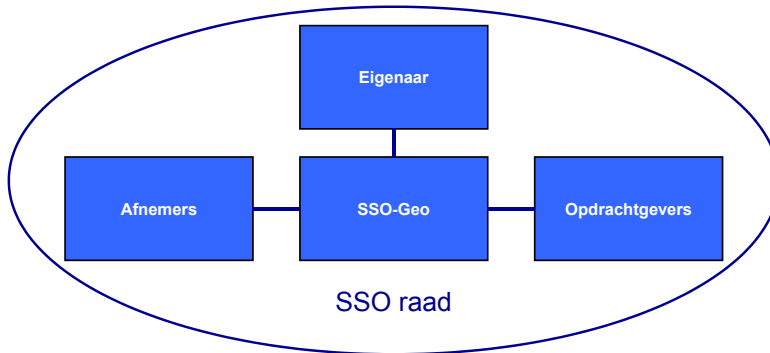
- *Beheer*. De SSO-geo biedt technisch beheer, applicatiebeheer, functioneel beheer en datamanagement. Beheer kan door de SSO-geo zelf worden gedaan of uitbesteed worden aan derden. De SSO-geo voert het functioneel beheer van locatiegebonden basisregistraties en landelijke voorzieningen, zoals BRT (Basisregistratie Topografie), RO-online, AHN (Actueel Hoogtebestand Nederland) en Beeldmateriaal. Gebruikers worden ondersteund door een professionele helpdesk.
- *Inwinning*. Dit betreft het verkrijgen van locatiegebonden data door eigen of uitbesteed veldwerk. Veldwerk wordt geleverd in verschillende vormen: landmeten, fotogrammetrie, laserscanning, etc. Inwinning wordt zo generiek als mogelijk uitgevoerd. Dit betekent dat voor het inwinnen van gegevens van objecten zoveel als mogelijk dezelfde systematiek wordt aangehouden en gegevens van objecten voor verschillende doelen gelijktijdig ingewonnen. Daarnaast levert het SSO-geo dienstverlening op het vlak van cartografie en kaartproductie. SSO-geo fungeert als centrale inkooporganisatie.

De SSO-geo kent ook maatwerkdiensten (gericht op het publieke domein):

- *Advies en ondersteuning*. Dit bestaat uit het ondersteunen en adviseren van opdrachtgevers, afnemers en gebruikers hoe zij de SSO-geo diensten en producten optimaal kunnen benutten en gebruiken in combinatie met hun eigen applicaties en taken.
- *Innovatie en productontwikkeling*. Opdrachtgevers kunnen de kennis en 'tooling' van de SSO-geo gebruiken om bestaande producten door te ontwikkelen of nieuwe producten te ontwikkelen, welke onderdeel kunnen worden van het producten en dienstenportfolio van de SSO-geo. Hierbij wordt expliciet samenwerking met kennisinstututen en bedrijfsleven gezocht.
- *Programma- en projectuitvoering*. Programma- en projectuitvoering is een dienst voor het projectmatig uitvoeren van ontwikkelingen in de geosector, zoals INSPIRE en geo-basisregistraties. Ook voorziet de SSO-geo in de behoefte aan juiste en actuele geo-informatie die nodig is voor het op maat inrichten, beheren en ondersteunen van publieke werken.

## **Inrichting van de SSO-geo**

De inrichting van de SSO-geo is het onderwerp waar bestuurlijk de meeste aandacht op gericht is. Bij de opzet van de SSO-geo is gezocht naar een vorm die tegelijkertijd de SSO effectief maakt (gekozen is voor een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie met resultaatverantwoordelijkheid), de bronhouders van gegevens hun verantwoordelijkheid laat houden en ruimte geeft voor opdrachtgevers de uitvoering van hun bedrijfskritische processen te kunnen sturen. Bovendien is gezocht naar een structuur die open is voor nieuwe toetreders. Voor de SSO-geo zijn rollen benoemd voor de eigenaar (ministerie van IenM), opdrachtgevers



*Figuur 4. Rollen in het speelveld van de SSO-geo.*

(publieke uitvoerders), afnemers en natuurlijk de SSO-geo zelf (zie figuur 4). Bij de besturing van het geheel is het samenspel en de samenspraak van al die rollen uitermate belangrijk. In de figuur is dit aangegeven als de SSO-raad, die leden kent uit alle groepen van belanghebbenden.

Bij het ontwerp is ook gekeken naar bestaande SSO's in Nederland (Logius en het Centraal Justitieel Incassobureau) en het buitenland (het AGIV (Agentschap voor Geografische Informatie in Vlaanderen) en Denemarken).

Als structuur is gekozen voor een kleine organisatie met eenheden die gevestigd zijn op de plaats waar het werk het beste kan gebeuren. Wel is het zo dat gelijksoortige taken geconcentreerd worden. Leidend motto hierbij is: "samen werken is niet samen zitten". Ondanks deze uitgangspunten gaat het bij de SSO-geo wel om iets substantieels: ook in de variant met alleen partners uit de rijksoverheid gaat het om 200 tot 300 medewerkers.

## **Transitie**

Expliciet was onderdeel van het ontwerp de transitiestrategie: hoe komen we bij het geschetste eindbeeld in 2020? Het plan omvat een tussenstap die is aangeduid als de kern-SSO: dat is de SSO-geo waarin het programma PDOK een landingsplek heeft en de rijkspartijen die hun activiteiten inbrengen. Op basis van die structuur kunnen dan in de loop van de tijd andere publieke partijen toetreden. De open structuur maakt dat mogelijk.

## **Het vervolg**

Begin mei 2011 is het ontwerp van de SSO-geo gepresenteerd aan de bestuurders. De reactie was een combinatie van ontzag (dat er in zo'n korte tijd zoveel is gepresteerd) en verbazing (is dit wel de uitkomst die we voor ogen hadden?). Het ontwerp voelde als een reuzenstap: van het voorzichtige 'stapje voor stapje' bij de totstandkoming van Gideon en PDOK tot een radicale andere manier van werken.



Reacties varieerden van 'doorpakken' tot het resultaat in lijn brengen met de organisatorische en functionele ontwikkelingen bij hun eigen partnerorganisaties. In de tussentijd werden de resultaten gepresenteerd bij andere overheden (onder andere provincies en gemeenten) en gremia (waaronder de NCG). Uiteindelijk hebben afwegingen bij het ministerie en de partners in het project ertoe geleid dat vanaf begin november 2011 gewerkt kon worden aan een vervolg. Een werkgroep onder leiding van IenM heeft vervolgens de opdracht gekregen te komen tot besluitvorming rond een kern-SSO. De kern-SSO is de eerste voorgestelde transitiestap van de totstandkoming van de totale SSO en omvat de inbreng en het gebruik van de rijkspartijen die aan het ontwerp hadden meegewerkt. Januari 2012 hebben de bestuurders besloten dat het organisatorische onderdeel van het project op dat moment een brug te ver was. Tegelijkertijd is gevraagd de verdere inhoudelijk samenwerking in de publieke geosector voortvarend op te pakken. De werkgroep is onder de naam van GeodienstenCollectief bezig functionele voorstellen te doen voor een verdere samenwerking in de sector. Daarbij kunnen ook andere partijen (uitvoerders, overheden, bedrijfsleven) op onderdelen meedoen.

### **Basis voor een permanente samenwerking**

Heeft het ontwerp van de SSO-geo nu gebracht wat er van verwacht werd? Een SSO-geo is er immers (nog) niet gekomen. Het proces voor het ontwerp heeft echter wel degelijk zijn waarde gehad. Zo is iedereen nu wel duidelijk dat we als geosector stappen kunnen en moeten maken. Geo-informatie is niet alleen voor de maatschappij van groot belang, maar de deelnemende uitvoerders koesteren hun geo-informatie nu wel veel bewuster als een essentieel onderdeel voor hun bedrijfsvoering. Dat betekent dat er op korte termijn niet gereorganiseerd wordt; de impact op de eigen organisaties is groter dan eerst gedacht. De inrichting voor het beheer van de ontsluiting van geo-informatie via PDOK zal nu wel op korte termijn moeten worden geregeld (de SSO-geo als natuurlijke landingsplaats is er immers niet). Het ontwerp van de SSO-geo heeft laten zien dat vanuit de inhoud wel degelijk belangrijke stappen kunnen worden gezet om de visie voor 2020 te realiseren. Het opmerkelijke is uiteindelijk dat er weinig tot geen inhoudelijke opmerkingen op het ontwerp zijn gekomen. Het ontwerp is kennelijk een goed fundament onder verdere samenwerking, maar alle bewoners van de SSO-geo willen nog wel hun zeggenschap in hoe en in welke vorm het construct in de toekomst tot stand zal komen.