

In 2008 zijn meer stapjes op de goede weg gezet richting optimale geo-informatie infrastructuur (GI) dan het jaar ervoor. De grootste zorg is evenwel of de beschikbare GI-experts alle ballen in de lucht kunnen houden. Inspire, basisregistraties, de inbedding van geo in de e-overheid, het nationaal georegister en de discussie markt-overheid vereisen een niet aflatende inzet. Vertonen de jongleurs al uitputtingsverschijnselen?

## Opbouw van geo-informatie infrastructuur vereist uithoudingsvermogen

In deze jaarlijkse variant op de State of the Union wordt geoordeeld over de geo-informatie infrastructuur van Nederland. Zo'n infrastructuur behelst een efficiënte en effectieve inwinning en beheer van en toegang tot geografische informatie voor iedereen. Wat is anno 2009 het oordeel, vergeleken met dat in 2008 (zie Vi MATRIX 118)? Verbeterd zijn de wettelijke inbedding, de toegankelijkheid van bestanden in beheer bij het Kadaster (alleen voor mede-overheden), de werking van het duo GI-beraad / Geonovum, de lancering van de strategienota Gide-

on en de manier waarop Nederland staat tegenover Inspire. Negatief zijn de aanhoudende onduidelijkheid over de spelregels markt-overheid, het almaar niet operationeel zijn van een clearinghouse, de lange aanloop naar uitvoering van nogal wat Gideon-onderdelen en de nijpende situatie rond onderwijs, kennis en innovatie.

### Technisch perspectief

Vanuit een technisch perspectief vertaalt een goede infrastructuur zich onder andere in een geharmo-

niseerde, actuele en nauwkeurige bestandeninhoud en een volledige dekking over het hele grondgebied. Verder is het gegevensformaat open en is uitgebreide metadata goed gedocumenteerd. Deze kwaliteiten zijn voor langere tijd gegarandeerd.

Nederland scoorde op dit aspect al redelijk sterk en dat is nog verbeterd qua wettelijke inbedding. De Wet basisregistraties kadaster en topografie is op 1 januari 2008 van kracht geworden. De Wet basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) treedt halverwege 2009 in werking. Ook is de grondroedersregeling (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten) nu van kracht, zij het dat de tweede fase, de elektronische uitwisseling van data, waarschijnlijk wordt uitgesteld van 2009 naar 2010. Voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) lijkt het traject richting basisregistratie binnen afzienbare tijd afgerond. Hetzelfde geldt voor de basisregistratie Ondergrond. Tenslotte is in november de Implementatiewet Inspire aan de Tweede Kamer aangeboden en zal deze naar verwachting in mei 2009 in werking treden.

Met al deze wetgeving zijn belangrijke stappen gezet richting optimale kwaliteiten die basisgegevens moeten hebben, maar met een wet alleen zijn we er niet. Veel belangrijke 'details' moeten nog met lagere regelgeving worden bekrachtigd en mede daardoor komt bijvoorbeeld software laat voor uitvoerende partijen als gemeenten beschikbaar. Het is op dat niveau een voortdurende worsteling met fatale data. Ook over het bereik van Inspire bestaat nog discussie: op welke gegevens van welke organisaties is Inspire nu eigenlijk van toepassing?

### Toegankelijkheid

Het toegankelijkheidsbeleid voor een vergevorderde geo-informatie infrastructuur ziet er als volgt uit:

- de toegang tot de basisinformatie kan juridisch worden afgedwongen;
- de gebruiksvoorwaarden zijn tot een minimum beperkt (alleen ter bescherming van de privacy of nationale veiligheid);
- de prijs voor de informatie is maximaal de marginale kosten van verspreiding van de gegevens (ongeveer € 0,-);
- dit beleid is transparant en generiek voor de publieke sector.

Voor wat betreft de toegankelijkheid treedt verbetering op. Zo werd op Prinsjesdag duidelijk, dat er voor de basisregistratie Topografie een flink bedrag is uitgetrokken om de toegankelijkheid binnen de publieke sector te verbeteren. Wat er exact is overeengekomen tussen het ministerie van VROM en het Kadaster is vooralsnog onduidelijk. Het feit echter dat infrastructurale bestanden uit algemene middelen worden gefinancierd, is een goede stap voor de ontwikkeling van de NGII, net als de waarschijnlijke realisatie van de basisregistratie Grootchalige Topografie. Ook hiervoor zijn grote bedragen vrijgemaakt op de Rijksbegroting en lijken de financiën geen obstakel meer om

de basisregistraties in ieder geval binnen de overheid optimaal te benutten.

In 2008 toonden juridische kwesties perfect de twee kanten van vrij toegankelijke overheidsdata voor het bedrijfsleven. Zo sprak begin vorig jaar de rechtbank Amsterdam zich uit over de zaak Landmark, waarin Landmark de gemeente Amsterdam verweet onterecht het databankrecht te claimen op haar geo-informatie (lijst van adressen waar bodemonderzoek was gedaan) en een bijbehorende tarief te vragen. Landmark kreeg gelijk van de rechtbank, omdat de databank in de eerste plaats een publieke taak dient en de gemeente niet voldoende aannemelijk had gemaakt dat zij aanzienlijke *extra* investeringen had moeten doen. Als deze uitspraak in hoger beroep stand houdt, zal dat grote gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van publieke geo-informatie.

Ook vermeldenswaard: vorig jaar is het Actueel Hoogtebestand Nederland, als experiment, eenmalig vrij beschikbaar gesteld voor nieuwe toepassingen. Tijdens de gebruikersdag werden er diverse applicaties getoond die onderschrijven dat vrije toegang tot overheidsdata het bedrijfsleven tot innovatie stimuleert.

### Markt en overheid

Naast de discussies over prijzen en gebruiksvoorwaarden stond in 2008 de discussie Markt en Overheid centraal. Falkplan-Andes, TNT Post en Cendris beklagden zich reeds in 2007 over de beleidswijziging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarbij het Nationaal Wegenbestand vrij beschikbaar zou komen. In 2008 heeft de minister de klacht van TNT Post en Cendris niet gehonoreerd met de aantekening, dat in het NWB niet op postcode zal kunnen worden gezocht. Voor wat betreft de klacht van Falkplan-Andes heeft de minister zijn besluit om het NWB op 1 januari 2009 vrij te geven aangehouden, afwachtende de uitkomst van een onderzoek naar de mogelijke schade van de beleidsverandering voor Falkplan-Andes, en afwachtende een wijziging van het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat.

Eind november was er een druk bezochte workshop over het thema Markt en Overheid. Opvallende afwezigheid was het Kadaster, dat publiekelijk heeft aangegeven meer de markt op te willen gaan. Dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, blijkt bijvoorbeeld uit haar productencatalogus waar 360 graden foto's van CycloMedia voorkomen, maar ook een 'Woningwizzard' en een 'Woningrapport', een product dat gebruik gemaakt van gegevens van derden (CBS/ CycloMedia/ Dataland/ SenterNovem). Het is aannemelijk dat deze producten als marktactiviteiten moeten worden aangemerkt. Marktactiviteiten mag het Kadaster echter alleen uitvoeren, indien de minister voor deze marktactiviteiten toestemming geeft. Het is de vraag hoelang het duurt voordat ofwel het ministerie van VROM van zich laat horen dan wel dat via de rechter duidelijkheid op dit punt wordt gecreëerd.

Het is op het punt van markt en overheid zorgwek-



kend dat de aangepaste mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid nog niet is aangenomen en de geosector niet prominent op het netvlies van het ministerie van Economische Zaken staat.

### Ontsluiting en standaarden

Gegevens moeten gevonden kunnen worden. Geonovum is zeer druk met ontsluitingsinstrumenten: RO-online en het Nationaal georegister (NGR). RO-online is klaar om de verwachte stroom aan digitale ruimtelijke plannen te ontsluiten. Een operationele versie van het NGR wordt echter pas in juni van dit jaar verwacht. Dit houdt in, dat er al meer dan vier jaar geen nationale catalogus voor ruimtelijke data is. Het is opvallend hoe weinig mensen zich hierover druk maken. De vraag kan worden gesteld of zo'n nationaal georegister wel in een behoefte voorziet.

Voor wat betreft de ontsluiting van administratieve

gemeentelijke gegevens moet Dataland nog worden genoemd. Ondanks dat ze niet alle gemeenten tot haar leden mag rekenen, levert Dataland in de praktijk een belangrijke bijdrage aan de ontsluiting van de gegevens van 338 gemeenten. De contractuele verplichtingen die gemeenten vrijwillig aangaan met Dataland (bijvoorbeeld

over een terugmeldplicht) zijn misschien wel effectiever dan via een wet (vergelijk basisregistraties). De verhouding tussen BAG en Dataland zal in de toekomst nog menig discussie voeden.

De noodzaak van standaarden lijkt beter doorgedrongen. Men heeft in 2008 diverse geostandaarden geïmplementeerd (zoals voor de GBKN, en Bodem en Ondergrond) en informatiemodellen (door)ontwikkeld (zoals de uitbreiding van het informatiemodel voor natuurbeheer INNAB).

### Proces

Om te zien hoever een geo-informatie infrastructuur gevorderd is, moet niet alleen naar de productkant, maar ook naar de kwaliteit van het proces worden gekeken: (spontane) samenwerking, communicatie, enthousiasme? Is er een pro-actieve sector, die op alle niveaus voor draagvlak voor de GII kan zorgen?

De structuuropzet 'GI-beraad voor de strategie en Geonovum voor de uitvoering' lijkt succesvol te verlopen. Zorgpunt is, dat de vertegenwoordiging in het GI-beraad niet altijd de verantwoordelijke ambtenaar is, maar dat plaatsvervangers worden gestuurd. Dit kan de slagvaardigheid en daadkracht van het beraad

beperken. Zo is er nog maar heel weinig vooruitgang geboekt op het voornemen te komen tot gezamenlijke inkoop van beeldbestanden, hoewel LNV daarvoor toch al zo'n 80 overheden achter zich heeft.

Wij vroegen ons verder af, waarom het GI-beraad geen eigen plaats heeft op de VROM webpagina's waar men bijvoorbeeld pro-actief haar notulen kan plaatsen, zodat transparante besluitvorming wordt gestimuleerd.

De visienota, Geografische Informatie en Dienstverlening ten behoeve van de E-Overheid in Nederland (Gideon) is goed ontvangen binnen rijks- en provinciale overheid, maar in gemeentelijke wereld nog volstrekt onbekend. Dit is niet zo gek, omdat er weinig aandacht wordt besteed aan de rol van gemeenten.

Over de voortgang van Gideon is eind 2008 gerapporteerd (zie [www.geonovum.nl](http://www.geonovum.nl)). We onderschrijven de conclusie dat op onderdelen reeds een aantal successen kan worden bijgeschreven, maar dat er ook nogal eens een langere aanloop nodig blijkt dan verwacht. Op sommige onderdelen is nog geen enkel initiatief genomen, zoals de verbetering van het cluster Kennis, Innovatie en Educatie.

### Onderwijs, kennis en innovatie

Diverse Nederlandse opleidingen besteden aandacht aan het GII-concept, met name bij Wageningen Universiteit, ITC en TU Delft. Ook diverse afstudeerders van GIMA hebben zich in hun afstudeerwerk op dit thema gericht. Daardoor wordt het draagvlak voor de geo-informatie infrastructuur vergroot en worden de potentiële GII-trekkers van morgen opgeleid. Maar de zeer beperkte studentenaantallen bij zowel MBO, HBO als WO zijn problematisch. Dit begint pijnlijk duidelijk te worden nu er veel GI-expertise nodig is voor de invoering van basisregistraties bij gemeenten, Inspire, en Gideon, naast alle dagelijkse GIS-activiteiten, inclusief de bemensing van de 122 overlegorganen die geo-Nederland zou kennen (zie VI MATRIX 120). En dat is dan exclusief de toenemende internationale overleggen. De druk op de huidige experts is niet aflatend hoog en een bedreiging voor de voortgang de komende jaren.

Een structureel probleem is het gebrek aan een sectorbrede aanpak om tot de gewenste uitstroom van geo-studenten te komen. Het feitelijk ontbreken van een strategiehouder voor de Gideon-doelstellingen rond kennis, innovatie en educatie helpt daar niet bij. Het ministerie van OC&W werd zich pas eind 2008 bewust van de haar toebedachte rol voor deze strategie.

Een potentieel gunstige ontwikkeling in 2008 was de oprichting van de Stichting Arbeidsmarkt Geo, die de instroom van geo-studenten wil bevorderen, onderwijsvernieuwing wil stimuleren en de samenwerking tussen MBO, HBO en WO wil verbeteren. Bovendien wil zij het gebruik van geo-informatie in het onderwijs in het algemeen promoten, maar erg

Uit oogpunt van de mededingingswet is het zorgelijk, dat de geosector niet op het netvlies van Economische Zaken staat



voortvarend gaat het niet. De inschrijvingsperiode voor volgend studiejaar is al weer zo goed als voorbij en concrete acties richting scholieren zijn er nog niet geweest.

Kijken we naar kennisuitwisseling, dan is die minimaal tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven; een goede infrastructuur daarvoor ontbreekt. De investeringen in kennisontwikkeling bij overheid en bedrijfsleven zijn beperkt en/of verschromen.

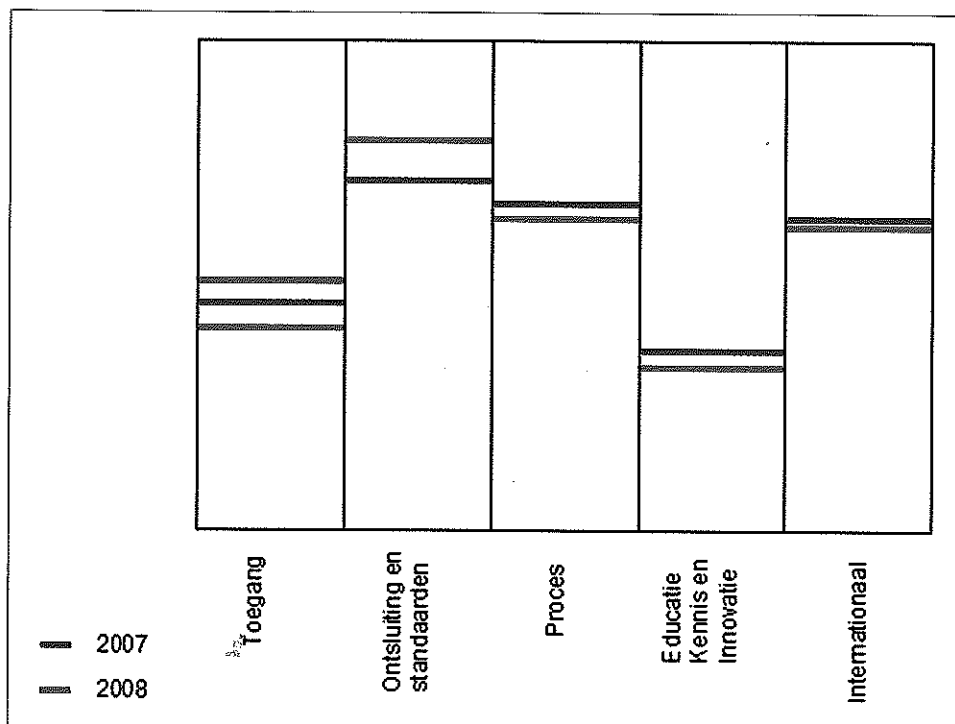
In 2008 is bovendien het innovatieprogramma Ruimte voor Geo-informatie afgesloten. In de zomer van 2009 zal ook het programmabureau worden opgeheven. Het programma heeft aan kennisdeling en aan de toename van samenwerking nadrukkelijk bijgedragen. Op het GIN-RGI Symposium dat eind 2008 plaatsvond, werden de resultaten van de diverse RGI-projecten gepresenteerd. Aan dit symposium namen ongeveer 300 mensen deel. Opvallend was het lage aantal studenten.

Het initiatief Nederland Geoland zou moeten resulteren in een nieuw innovatieprogramma, gesubsidieerd met FES-gelden. Half maart bestond er over de eisen waaraan door Nederland Geoland moet worden voldaan nog zodanige onzekerheid, dat het onduidelijk is of Nederland Geoland een kans maakt. Het maakt de doorstart van een innovatieagenda niet vlotter...

Er is ondertussen ook geen samenhangende visie voor, en prioritering van geo-onderzoek; dergelijk onderzoek is niet zichtbaar binnen nationale onderzoeksprogramma's als NWO. We herhalen hier ons pleidooi om een (meer)jaarlijkse onderzoeksagenda voor GI op te stellen.

### Internationaal

Internationaal is er natuurlijk allereerst Inspire. Voor 15 mei 2009 moet Inspire in nationale wetgeving zijn omgezet. Implementatie in wetgeving is één, maar zorgen dat organisaties ook daadwerkelijk Inspire-conform handelen is niet zondermeer geregeld. In dit opzicht is het vreemd, dat er vanuit Europa nauwelijks wordt gecommuniceerd over het hoe en waarop en de status van de Inspire-omzetting in andere EU-landen. Gezien de onzekerheden in de interpretatie van de richtlijn zou het best kunnen, dat een geharmoniseerde Europese GII nog een lange weg te gaan heeft. Maar in Nederland was in ieder geval weinig discussie over wie nationaal contactpunt moet zijn (Geonovum) en is de Implementatiewet in



Stand van zaken van de nationale GII in 2007 en 2008. De dubbele markering 2008 in de eerste kolom geeft aan, dat het met de toegankelijkheid nog alle kanten op kan gaan.

november aangeboden aan het parlement en zijn veel bronhouders actief met Inspire bezig.

Technologisch is Nederland zeker geen koploper, zoals Spanje en Duitsland, waar publieke geoservices veel gebruikt worden. Ook zijn er landen die experimenteren met de verbetering van overheids(geo)informatie door gewone burgers. Dit veelbelovende SDI 2.0 concept hebben we echter nog niet in Nederland gezien. Experimenten die deze richting opgaan ook niet.

De Europese Richtlijn hergebruik overheidsinformatie is eind 2008 geëvalueerd. De evaluatie geeft aan, dat het hergebruik van publieke geo-informatie is toegenomen, maar dat prijs en gebruiksvoorwaarden nog steeds de grootste barrières zijn. Het beperkte aantal hergebruikers dat was betrokken bij de evaluatie suggereert op z'n minst, dat ook hier nog een lange weg te gaan is. Desondanks is ook internationaal een trend van vrij beschikbare publieke geo-informatie waar te nemen. Het Oostenrijkse Kadaster verlaagde haar prijzen significant zonder omzetverlies en het Spaanse Kadaster geeft haar bestanden volledig vrij, evenals het Ierse Environmental Agency.

Ten slotte houdt 'Europa' zich druk bezig met het voorstel SEIS: Shared Environmental Information System. SEIS pretendeert de monitoring en rapportering rond milieubeleid tussen de verschillende niveaus te vereenvoudigen. Het is de verwachting, dat dit een grote impact zal hebben op de nationale GI-sectoren.

BASTIAAN VAN LOENEN, TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT  
JOEP CROMPVOETS, KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN