

Geo-informatie infrastructuur:

Bestuurlijke context en juridische vragen

Prof.mr. J.W.J.Besemer (1)

1. Het begrip geo-informatie infrastructuur

"Ook al heeft de overheid enkele tienduizenden digitale kaartbestanden in haar bezit, in de praktijk blijken ze niet altijd beschikbaar of bruikbaar. Want sluitende afspraken over wie welke bestanden mag gebruiken zijn er niet, en lang niet iedereen gebruikt dezelfde standaarden om kaarten uit verschillende bronnen met elkaar te combineren. Ruimtelijke gegevens zijn essentieel voor tal van beleidsdossiers, van rampenbestrijding tot het verbeteren van de bereikbaarheid. Daarom hebben de ministeries van VROM, LNV en V&W samen met TNO en het Kadaster de stichting Geonovum opgericht. Directeur Rob van de Velde vertelt hoe hij de toegankelijkheid van geo-informatie in de publieke sector gaat vergroten."

Dit citaat komt uit *Haalbare Kaarten*, een uitgave van Geonovum (2). Het woord geo-informatie infrastructuur komt in het citaat niet voor, maar het gaat voor een belangrijk deel wel over dat begrip: een infrastructuur om geodata en geo-informatie beter uitwisselbaar, combineerbaar, bruikbaar, anders gezegd beter toegankelijk te krijgen voor de publieke en de private sector alsook de 'burger'.

In de jaren 90 van de vorige eeuw is het begrip geo-informatie infrastructuur in de literatuur geïntroduceerd. Iedere schrijver hanteert daarbij zijn/haar eigen definitie. Er zijn daar veel voorbeelden van te geven (3). In vrijwel al deze definities gaat het om de geo-informatie infrastructuur op zich zelf beschouwd. Dat die infrastructuur onderdeel zou kunnen zijn van een informatie infrastructuur komt niet expliciet aan bod. Wel dat het om meer dan techniek gaat. Veelal bevatten de definities informatietechnologische en verschillende maatschappelijke componenten.

De opvatting, dat een geo-informatie infrastructuur onderdeel is van een informatie-infrastructuur komt wel expliciet aan de orde bij de in het programma Ruimte voor Geo-Informatie (RGI) gehanteerde begripsbepaling (4):

"Het kennisthema Nationale Geo-informatie Infrastructuur (NGII) vormt de basis van het RGI programma. Net zoals voor Nederland Transportland de fysieke infrastructuur van wegen en waterwegen van groot belang is, zo is voor de informatie-maatschappij een goed functionerende informatie infrastructuur van groot belang."

Een belangrijk onderdeel van de informatie infrastructuur is de geo-informatie infrastructuur. Deze bestaat uit een aantal 'harde' componenten: data, techniek, standaarden; en een tweetal 'zachte' componenten: beleid en mensen (organisaties). Een NGII is daarmee een zeer breed begrip, waarvan de verantwoordelijkheid over een groot aantal organisaties verspreid is."

Ook de Europese richtlijn voor de oprichting van een 'Infrastructure for Spatial Information in the European Community' (INSPIRE) kent een definitie, waarin beide componenten voorkomen (5); het gaat om een "infrastructuur voor ruimtelijke informatie", bestaande uit "metagegevens, verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens, netwerkdiensten en -technologieën, overeenkomsten betreffende de uitwisseling van, de toegang tot en het gebruik van de gegevens, en overeenkomstig deze richtlijn ingestelde, beheerde of beschikbaar gemaakte mechanismen, processen en procedures voor coördinatie en monitoring".

Of deze infrastructuur voor ruimtelijke informatie onderdeel is of moet zijn van een grotere informatie infrastructuur, komt in INSPIRE niet expliciet aan de orde. Impliciet wel. In de overwegingen wordt er wel op geduid (6). Wellicht was voor de opstellers van INSPIRE dit geheel geen punt, maar vanzelfsprekend.

In de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie is de specifiek op de geo-informatievoorziening gerichte technologie lange tijd een terrein geweest van geodetisch en/of cartografisch opgeleide specialisten. De belangstelling uit de hoek van de 'klassieke' informatica voor de specifieke op geo-data gerichte technologische vraagstukken was beperkt. Hier is geleidelijk aan verandering in gekomen. Geo-informatie wordt steeds meer een gewoon onderdeel van de totale informatiestroom, waaraan in substantiële mate dezelfde eisen worden gesteld als aan alle informatie, zoals betrouwbaar, actueel, gemakkelijk toegankelijk.

Zijn er nog wel verschillen? Zeker op technologisch terrein zijn die er. Die hebben te maken met de relatie informatietechnologie/geodesie en cartografie, zoals het 2D of 3D afbeelden van de fysieke werkelijkheid. Dat betekent echter geheel niet, dat de geo-informatie infrastructuur niet gezien moet worden als onderdeel van de informatie infrastructuur. Sterker nog, er zijn allerlei ontwikkelingen, die met zich meebrengen, dat het klassieke GI-veld steeds minder te onderscheiden valt van het gehele ICT-terrein. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als RFID, WIFI en mobiele telefonie. Het gaat hier om technieken van buiten het traditionele GI-veld, die steeds meer de traditionele geo-informatie omarmen. Hierdoor wordt de geo-informatie infrastructuur technologisch gezien nog meer onderdeel van de informatie infrastructuur, terwijl tegelijk de behoefte aan geodata (locatiegegevens) toeneemt. Ligt dit wezenlijk anders voor de maatschappelijke component of geldt daar in wezen hetzelfde? Deze vraag is alleen te beantwoorden door na te gaan of en, zo ja, welke verschillen er in dit opzicht zijn tussen niet-geodata en geodata.

Data worden door een bijna onbegrensd aantal partijen ingewonnen, opgeslagen of gebruikt. De publieke sector kent enorme databestanden, maar in de marktsector is het niet anders. Het gaat om allerlei soorten gegevens, zoals persoonsgegevens, financiële data en geodata.

Inwinning van persoons- en financiële gegevens is, zonder meer in de publieke sector maar ook vaak in de marktsector, sterk aan de uitoefening van een bepaalde taak gerelateerd. Uit privacyoverwegingen mogen die gegevens alleen gebruikt worden voor het doel, waarvoor zij ingewonnen zijn. Openbaarheid van dit soort data is geen regel.

In zekere zin geldt dit allemaal ook voor geodata, maar, omdat in de publieke sector ingewonnen geo-informatie vaak wel openbaar is en in beginsel voor andere doeleinden, dan waarvoor zij ingewonnen is, hergebruikt mag en kan worden, is hier sprake van een significant verschil.

Een tweede verschil zou kunnen zijn, dat geodata afkomstig zijn uit zeer veel bronnen, voor wie de onderlinge uitwisselbaarheid van die data niet een primair doel is. De toegankelijkheid voor anderen dan de directe relaties van de desbetreffende publieke organisatie is vaak evenmin hoofddoel. Geodata moeten tenslotte vaak actief worden ingewonnen. Mutaties komen niet vanzelf op de verantwoordelijke organisaties af.

Deze verschillen hebben tot gevolg, dat er naast technologisch ook maatschappelijk nogal wat vraagstukken op het terrein van de geodata/geo-informatie op te lossen zijn voordat toegankelijkheid en uitwisselbaarheid goed geregeld zijn

Een derde verschil is mogelijk, dat geodata zich vaak zeer goed lenen voor commerciële toepassingen. Er is daardoor een groot belang bij de marktsector om de zo even genoemde vraagstukken goed geregeld te krijgen. Tegelijkertijd gaat het om een sector, waarin je zou kunnen spreken van een zekere mate van dominantie van de overheid.

Hiermee heb ik wel enkele mogelijke verschillen aangegeven, maar de vraag of de geo-informatiesector op maatschappelijk terrein echt afwijkt van de totale informatiesector, nog niet beantwoord. Op die vraag ga ik hieronder in.

2. Hoe specifiek is de geo-informatie sector bestuurlijk en juridisch gezien?

De maatschappelijke component is in een aantal elementen te splitsen. Het gaat om:

- de juridische component;
- de financieel/economische component;
- de institutioneel/bestuurlijke component.

Gaat het hier om terreinen, waarop veelal sprake is van specifieke situaties met betrekking tot de geo-informatievoorziening of is er niets bijzonders aan de hand en gaat het om regeling van algemene vraagstukken rond informatievoorziening? Bij ontleding van de diverse componenten wordt dat duidelijker.

Onder de juridische component vallen onder meer vraagstukken zoals dat van de aansprakelijkheid voor levering van data, het auteursrecht op informatie/data, databankrechtelijke vraagstukken, de vraag wat acceptabele, evenwichtige leveringsvoorwaarden zijn. Die zijn voor de geo-informatiewereld in beginsel niet anders dan voor de totale informatievoorziening. Ze kunnen wel pregnanter spelen. Dat heeft te maken met de zo-even geschetste verschillen in de situatie van geodata ten opzichte van veel andersoortige data.

Bij de financiële component komt in de eerste plaats de financiering van de geo-informatie infrastructuur aan de orde. Die hangt nauw samen met de vraag wie verantwoordelijk is voor de totstandkoming en de instandhouding daarvan. De publieke of de private sector? Als het de publieke sector is, kan de financiering via de belastingheffing maar ook via retributies plaatsvinden. Andere oplossingen zijn ook denkbaar. In zijn dissertatie heeft Bastiaan van Loenen dit vraagstuk uitgebreid geschetst (7).

Daarnaast zijn de kosten voor inwinning, verwerking en presentatie (denk aan 3D-modellen) relatief hoog. Maar ook op dit terrein is in beginsel geen sprake van specifieke situaties. Wel zal de keuze voor een financieringsmodel sterk van invloed zijn op andere vraagstukken, die in dit verband spelen, zoals niet in de laatste plaats dat van de toegankelijkheid.

Op bestuurlijk terrein is het niet wezenlijk anders. Als het gaat om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gelden voor de voorziening in geo-informatie geen andere institutionele wetten en regels dan voor de gehele informatievoorziening. Hetzelfde geldt voor de infrastructuur. Het feit, dat er veel betrokken partijen zijn, die door een wet verplicht (8) of min of meer vrijwillig moeten samenwerken om hun taak ordentelijk uit te kunnen oefenen, zal echter wel tot complicaties kunnen leiden.

Op institutioneel terrein begin ik te aarzelen. De geo-informatievoorziening is, zoals gezegd, altijd sterk gedomineerd door een zeer groot aantal organisaties in de publieke sector. Daardoor zou hier sprake kunnen zijn van een specifieke situatie, die van betekenis is voor de werking van de geo-informatie infrastructuur met inbegrip van de geo-informatievoorziening. Het kenmerkende verschil is dan de grote hoeveelheid partijen aan de aanbodzijde, die ook nog wederzijds afnemer en zelfs concurrent van elkaar kunnen zijn in samenhang met een onbegrensd aantal overige afnemers en de mogelijkheid tot commerciële uitbating.

Van de twee componenten ontwikkelt de technologische component zich met rasse schreden. Dat komt niet alleen door voortdurende innovaties op ICT-terrein, maar ook doordat (in Europees verband) INSPIRE en in Nederlands verband beleid en wetgeving inzake de basisregistraties onherroepelijk leiden dan wel dwingen tot technologische ontwikkelingen, die zullen leiden tot vergaande harmonisatie en standaardisering.

Op het deel van de maatschappelijke component zie ik veel minder voortgang over de gehele linie. INSPIRE dwingt op dit terrein niet of nauwelijks tot harmonisatie of andere veranderingen. De inrichting van de basisregistraties zou wel effecten op bestuurlijk, juridisch en financieel terrein moeten hebben, maar welk effect daar precies zal worden bereikt rond vraagstukken als toegankelijkheid, gebruikswaarden, financieringsstelsels en markt/overheid valt op voorhand niet te zeggen. Naar de huidige stand van zaken kan het meer en minder zijn.

Niettemin is een goede regeling van dit soort vraagstukken essentieel om tot een goed werkende infrastructuur te komen. Het uiteindelijke doel, gemakkelijk beschikbare, betrouwbare, actuele data en/of informatie voor allen, zal anders immers nooit of slechts moeizaam bereikt worden. Gezien de specifieke situaties, die ik hiervoor heb geschetst, waarvan sprake is bij de voorziening in geo-informatie is er voor aanbieders en afnemers van geo-informatie een groot belang bij regeling van de zojuist genoemde juridische vraagstukken, financieringskeuzen en dergelijke. Hier rust een stevige verantwoordelijkheid op de minister van VROM (als coördinerend bewindspersoon voor geo-informatie).

Wat betreft prijsbeleid merk ik nog op, dat er weliswaar sprake is van vastgesteld overheidsbeleid te dezer zake (kort gezegd: om niet, tenzij er een ander regime geldt), maar dat bij het realiteitsgehalte van dat beleid vraagtekens gezet kunnen worden (9).

Op het punt van de bestaande institutionele vormgeving rijst de vraag naar het effect van de dominantie van de publieke sector op de ontwikkeling van de sector. Die vraag is lastig te beantwoorden. Politieke vooringenomenheid ligt bij de beantwoording al gauw op de loer. Ik wil die valkuil proberen te vermijden door 'het veld' vanuit de historie te schetsen en langs die wijze in eerste aanleg het effect van de dominantie te bezien.

3. De instituties

Gezien het feit, dat het zonder locatiekennis voor de overheid in brede zin vrijwel onmogelijk is beleid te ontwikkelen en beheer te plegen, is het absoluut niet verrassend, dat geodata, vooral in de vorm van allerlei kaarten, bij de overheid al eeuwenlang een grote rol spelen. Iedere overheid, zoals ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen, beheerde zijn eigen 'kaartmateriaal'. Uitwisseling

van gegevens was niet onmogelijk, wel lastig. De toegankelijkheid was in de praktijk gebonden aan de kantoren van de diverse overheden.

In de private sector voorzagen uitgevers van atlanten en kaartenmakers de belanghebbenden van informatie in de vorm van vaak op een breed publiek gerichte atlanten en kaarten. Rond 1975 ontstond het idee van voor veel overheidspartijen bruikbare, grootschalige basistopografie: de GBKN (Grootschalige Basiskaart Nederland), in het begin in analoge vorm. Wel bruikbaar voor meer partijen, maar niet combineerbaar met gegevens van anderen. Dit alles zou vermoedelijk nog zo geweest zijn, als de ICT-ontwikkelingen vanaf ongeveer 1990 niet hadden veroorzaakt, dat geleidelijk aan de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van data/informatie veel eenvoudiger gingen worden. Dat is nu ook nog niet volmaakt geregeld, maar data-uitwisseling is wel veel gemakkelijker geworden.

Het aantal betrokken partijen binnen de overheid is daarbij kleiner geworden. Dat heeft alleen niets te maken met ontwikkelingen rond geodata, maar alles met samenvoeging van gemeenten en waterschappen. Ik schat het aantal betrokken overheidsorganisaties in 2008 op ruim 500. Hieronder vallen alle:

- gemeenten;
- waterschappen;
- provincies.

Hier vallen verder de departementen onder van:

- VROM;
- V&W (in het bijzonder Rijkswaterstaat, de DID – waar de vroegere Meetkundige Dienst een deel van is – en het KNMI);
- LNV (in het bijzonder DLG en het GIScompetence Centre);
- Defensie (in het bijzonder DGKL en de Dienst der Hydrografie);
- EZ (in verband met met de ondergrond).

En voorts:

- het Kadaster (met inbegrip van de Topografische Dienst);
- TNO/Bouw en Ondergrond/DINO (geen overheid, wel belast met wettelijke taken).

Alsook, zij het niet specifiek gericht op geo-informatie:

- het ministerie van BZK;
- het CBS.

Overheidsorganisaties zijn voor het overgrote deel zowel aanbieders als gebruikers van geo-informatie/data.

Voor de Tweede Wereldoorlog was er buiten de uitgevers van atlanten en fabrikanten van kaarten nauwelijks sprake van een private sector in dit veld. De meeste ingenieursbureaus stammen van na de Tweede Wereldoorlog. ICT-bedrijven zijn vanzelfsprekend nog jonger, nog los van het feit, dat de meeste zich pas nog korter

op het terrein van de geo-informatie en geodata begeven. Ook bedrijven, die specifiek gericht zijn op digitale geo-informatieproducten en technologische 'niche-players' zijn veelal niet ouder dan een paar decennia.

Anders gezegd, van fabrikant van atlanten en kaarten heeft de private sector zich ontwikkeld tot speler in de gehele geo-informatieketen, die in zijn ontwikkeling vanzelfsprekend heeft meebewogen met de ontwikkeling op het ICT-terrein. Het gaat om zo'n 70 bedrijven, variërend van redelijk grote tot eenmansbedrijven.

Een bijna omgekeerde ontwikkeling is waar te nemen op het terrein van het onderwijs. Ooit kende de Universiteit Utrecht een bloeiende opleiding cartografie. Tot een paar jaar geleden was er aan de Technische Universiteit Delft een complete geodetische opleiding. Op universitair niveau is er in 2008 op dit terrein uitsluitend nog sprake van MSc-opleidingen (Delft, Wageningen, de VU, interuniversitair – GIMA – en, zij het uitsluitend gericht op studenten afkomstig uit het buitenland – het ITC).

Op hbo-niveau kent de Hogeschool Utrecht een opleiding geodesie. Al jaren trekt deze opleiding slechts een beperkt aantal studenten. Voor de opleiding hydrografie aan de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden op Terschelling geldt hetzelfde.

Op mbo-niveau is sprake van een aantal ROC's, die binnen de sector civiele techniek een specialisatie landmeetkunde kennen. Deze zijn evenmin rijk bedeed met studenten.

In totaliteit omvatten deze drie segmenten om en nabij 600 organisaties, die door de toenemende automatisering steeds meer met elkaar en met andere, zoals bijvoorbeeld notarissen en makelaars, verbonden zijn geraakt en dus steeds meer moeten samenwerken. Alleen al daardoor is niet verwonderlijk, dat de sector rijk is aan samenwerkingsverbanden. Deels loopt de samenwerking via algemene koepels, zoals de VNG, het IPO en de WU. Deels via specifiek op de sector gerichte verbanden.

In de private sector waren dat er tot voor kort nog twee: de VNBG en het BGI.

Onlangs zijn deze organisaties gefuseerd tot Geo Business Nederland. De publieke sector kent en kende een rijke verscheidenheid. RAVI, NCGI en CCLK zijn opgeheven. Er voor in de plaats zijn gekomen: het GI-Beraad en Geonovum. Voorlopig nog onmisbaar is het LSV-GBKN met de regionale samenwerkingsverbanden. Het (fundamentele) onderzoek wordt gecoördineerd in de NCG. Op onderwijsterrein is er GIMA en in ontwikkeling NedGeos.

Bijzonder in dit spectrum zijn GIN, RGI en Geomeeting, omdat zij zowel vertegenwoordigers van de private en de publieke sector als ook het onderwijs omvatten.

Uit deze beschrijving van de sector valt af te leiden, dat partijen zich van de noodzaak van samenwerking bewust zijn. De betekenis en de potentie van de marktsector groeit. De overheid heeft tegelijkertijd nog steeds een stevige vinger in de pap. Daartegenover neemt de belangstelling om als professional te werken in de sector af. Dat kan niet een gevolg zijn van het feit, dat de sector niets gepresteerd zou hebben. Binnen veel publieke organisaties is de omslag van analoog naar digitaal

geheel of goeddeels achter de rug. Op het terrein van de ruimtelijke ordening wordt thans een inhaalslag gemaakt.

Er is binnen veel van deze organisaties sprake van een behoorlijk tot goed werkende geo-informatie infrastructuur, die helaas niet altijd de gehele organisatie betreft. Er zijn vele nuttige bestanden ontwikkeld. Kanttekening daarbij is wel, dat deze bestanden voor andere doeleinden, dan waarvoor zij primair in het leven zijn geroepen lang niet altijd gemakkelijk bruikbaar zijn. Dat is lastig voor organisaties in de publieke sector onderling maar ook voor de marktsector, waarin geo-ICT definitief doorgebroken lijkt. Het helderste bewijs daarvan is wellicht de interesse van TomTom in Tele Atlas en van Nokia in NAVTEQ.

De dienstverlening langs digitale weg door de overheid begint vergeleken met de marktsector zachtjes op gang te komen.

De relatieve dominantie van de publieke sector heeft op de ontwikkeling van de geo-informatievoorziening langs elektronische weg niet slecht gewerkt. Er is echter niet, als vanzelf, een goed werkende nationale geo-informatie infrastructuur uit voortgevloeid. Dat is ook logisch, omdat de betrokken organisaties nu eenmaal primair altijd met hun eigen doel en taken bezig zullen zijn (wat heel legitiem is) en niet met (wat heet) het algemeen belang. Daar staat thans tegenover, dat EU-regelgeving als INSPIRE en nationale wetgeving als die rond de basisregistraties de realisatie van de geo-informatie infrastructuur zeker dichterbij zullen brengen. Niettemin, vanzelf zal het nog steeds niet gaan. Dat heeft veel te maken met de positie van 'geo-informatie' in het openbaar bestuur.

4. Bestuurlijk-juridische verhoudingen en ontwikkelingen

De afdelingen, directies, diensten in de publieke sector en hoe deze verder ook mogen heten, wier primaire taak ligt op het terrein van de geo-informatievoorziening maken vrijwel alle deel uit van een algemeen orgaan van openbaar bestuur: staat (ministeries), provincie, gemeente en waterschap. Er is maar een uitzondering: het Kadaster. Sinds het Kadaster de status van ZBO heeft gekregen, maakt het geen deel meer uit van het ministerie van VROM. Al is dit onderscheid voor de positie van het Kadaster van belang, dat is het niet als het gaat om de vraag of het Kadaster behoort tot de publieke sector. Het antwoord op die vraag kan alleen maar bevestigend zijn. Het verschil tussen het Kadaster en alle andere geo-organisaties in de publieke sector is echter, dat de laatste bestuurlijk volstrekt worden geregeerd door de regels van de generale wetgeving: provinciewet, gemeentewet, waterschapswetgeving, comptabiliteitswet. Voor het Kadaster geldt de specifieke organisatiewet Kadaster naast de Kadasterwet.

Dit verschil is in bestuurlijk-juridisch als ook in financieel opzicht niet zonder betekenis. De plaats, de taak en de financiering van alle andere publieke geo-organisaties worden vastgesteld in een permanente, of ieder geval jaarlijkse, prioriteitsstelling door het uiteindelijk politiek verantwoordelijk orgaan van iedere overheid.

De positie en de taken van het Kadaster zijn bij formele wet geregeld; de financiering vindt via bij AMVB vastgestelde tarieven plaats. Vanzelfsprekend is ook een wet te wijzigen en kan de voor het Kadaster verantwoordelijke minister van VROM met behulp van de tarieven sturen, maar de politieke invloed is hoe dan ook meer op afstand en daarmee geringer.

Of het Kadaster daarmee ook inhoudelijk ten opzichte van de 'politiek' een sterkere positie heeft dan de rest van het veld, is maar zeer de vraag. Geo-informatie en de geo-informatie infrastructuur zijn voor politici en bestuurders vrijwel nooit belangrijke onderwerpen. Politici en bestuurders weten, dat de overheid geo-informatie nodig heeft. Veel verder gaat de interesse bij de meesten niet.

Toch kan ook niet gezegd worden, dat het onderwerp in de loop der tijden geheel geen aandacht heeft gekregen. Al meer dan 25 jaar geleden probeerde het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken de overheidsinformatiehuishouding te ordenen met behulp van structuurschetsen. De VNG deed iets dergelijks voor het gemeentelijk veld met behulp van de zogenaamde GFO's. Op het terrein van de geo-informatie, toen nog vastgoedinformatie geheten, leidde deze ontwikkeling tot de door de RAVI opgestelde Structuurschets vastgoedinformatie. De structuurschets is door de RAVI aan de verantwoordelijke bewindsman van VROM aangeboden. Deze zou hem eigenlijk vastgesteld moeten hebben om er het nodige bestuurlijke gewicht aan te geven. Ik vraag mij af of dat gebeurd is. Niet onwaarschijnlijk is, dat de bewindsman er uitsluitend kennis van genomen heeft. VROM betrok in die tijd immers steeds meer het standpunt, dat de voorziening in geo-informatie en de daarbij behorende vraagstukken een zaak was, waar het ministerie bestuurlijk op grote afstand wilde staan. Het veld diende zo veel mogelijk onder coördinatie van de RAVI zijn eigen boontjes te doppen.

Die benadering heeft een aantal jaren geen verkeerde resultaten gegeven. Op basis van deze benadering is de GBKN tot stand gekomen. De RAVI heeft al vroegtijdig diverse standaardisatie-initiatieven genomen en uit de RAVI is het NCGI ontwikkeld, weliswaar met een beperkt succes, maar als initiatief heel geslaagd. De RAVI heeft in die tijd verder als platform gefunctioneerd, waarin de belangrijkste spelers in het veld elkaar konden ontmoeten en dat ook deden. Dat heeft de samenwerking tussen diverse organisaties naar mijn mening zeker bevorderd.

Tegelijk werd het succes van dit 'besturingsmodel' het failliet van datzelfde model. VROM begon zich aan het eind van de vorige eeuw te realiseren, dat dit model er onherroepelijk toe moest leiden, dat de RAVI zich op het terrein van typische overheidstaken dreigde te begeven en het veld liep tegelijkertijd tegen de grenzen van de vrijwillige samenwerking op.

Op het terrein van de structurering en ordening van de informatiehuishouding van de overheid als zodanig had de tijd intussen ook niet stil gestaan. Vele, soms meer, soms minder geslaagde initiatieven leidden uiteindelijk tot het concept van de basisregistraties. VROM diende daar, vanwege mogelijk zes geo-georiënteerde basisregistraties, een substantiële rol in te vervullen en heeft dat in toenemende

mate gedaan. De basisregistraties Kadaster en Topografie zijn bij wet geregeld; de wettelijke regeling van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) is de Tweede Kamer gepasseerd. De basisregistraties 'GBKN' en 'ondergrond' zijn minder ver.

Naast deze wat meer algemene ontwikkelingen rond de overheids(geo-)informatiehuishouding is er in dezelfde periode sprake van een aantal andere belangrijke bestuurlijk-juridische ontwikkelingen. Ik noem de totstandkoming van de Kadasterwet, de totstandkoming – met veel vallen en opstaan – van de wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen en het politieke besluit de verantwoordelijkheid voor de kenbaarheid van kabels en leidingen als publieke taak te zien, die ondergebracht wordt bij het Kadaster. Ook deze ontwikkelingen beïnvloeden de geo-informatie infrastructuur. Datzelfde geldt overigens ook voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De nieuwe Wro schrijft het digitale bestemmingsplan als regel voor (10) en het voorstel voor de Wabo gaat uit van een volledig elektronisch berichtenverkeer tussen in ieder geval overheden (11).

Tenslotte valt een majeure ontwikkeling waar te nemen op het terrein van de taakverdeling tussen de markt en de overheid. Vooral de centrale overheid bezint zich op haar taken. Zo is het ministerie van Verkeer en Waterstaat steeds meer op de lijn gaan zitten van zo veel mogelijk uitbesteding van werk aan de marktsector. Het Kadaster trekt zich terug uit de bijhouding van de GBKN. Dat kan, omdat de markt steeds beter in staat is uitvoeringstaken van de overheid over te nemen.

Al deze ontwikkelingen laten overigens de noodzaak van het goed functioneren van bestaande registraties, zoals de kadastrale registratie, onverlet. Dat wordt vanzelfsprekend gevonden. Natuurlijk zijn er andere methoden van rechtsbescherming bij mutaties in vastgoed denkbaar, maar het stelsel, zoals dat in ons land geïmplementeerd wordt, heeft zijn waarde inmiddels dubbel en dwars bewezen. In de afgelopen 20 jaar is het Kadaster daarbij omgeschakeld van 'analoog' naar 'digitaal'. Dat is begonnen met systemen als AKR (geAutomatiseerde Kadastrale Registratie) en LKI (Landmeetkundig Kartografisch Informatiesysteem), maar is vervolgens vrijwel de gehele informatievoorziening gaan betreffen en (voorshands) tenslotte ook het elektronische berichtenverkeer rond akten in samenhang met een digitale opslag daarvan. Het heeft het kadastrale stelsel van een eilandstelsel tot een substantieel onderdeel van de digitale geo-informatievoorziening gemaakt.

De conclusie mag zijn, dat de belangstelling vanuit de politiek voor vraagstukken rond geo-informatie tengevolge van dit soort ontwikkelingen enigszins is toegenomen. Van echt heftige belangstelling is geen sprake. De aandacht gaat vooral uit naar nieuwe ontwikkelingen, zoals basisregistraties en digitale ruimtelijke plannen.

5. Internationale ontwikkelingen: de EU, samenwerkingsverbanden

In hoeverre zijn deze bestuurlijke en juridische ontwikkelingen in Nederland beïnvloed door internationale ontwikkelingen?

Binnen de geo-informatiesector bestaat een lange traditie van internationale verbanden. In niet onbelangrijke mate gaat het om verbanden van (verenigingen van) vakgenoten, zoals EuroSDR (European Spatial Data Research), FIG (Fédération Internationale des Géomètres), IAG (International Association of Geodesy) en ICA (International Cartographic Association). Daarnaast betreft het meer organisatiegeoriënteerde verbanden, zoals AGILE (Association of Geographic Information Laboratories for Europe), EuroGeographics, EUROGI (European Umbrella Organisation for Geographic Information) en GSDI Association (Global Spatial Data Infrastructure) en zelfs meer statelijke als de Working Party on Land Administration van de VN en (vroeger) de OEEPE (Organisation Européenne d'Etudes Photogrammétriques Expérimentales).

Ongetwijfeld hebben deze verbanden bijgedragen aan een beter wederzijds begrip en doen zij dat nog steeds. Sommige vervullen ook een rol in vooral technische standaardisatie (12). Het denken over een wereldwijde en Europese geo-informatie infrastructuur is vanuit deze organisaties zonder meer gestimuleerd. Een deel van deze organisaties onderhoudt heden ten dage goed contact met de EU. Hierin is de verschuiving te zien van alleen vakgenootschappelijke of geo-organisatie gedreven bemoeienis met de geo-informatie infrastructuur naar statelijke op Europees niveau.

De EU heeft de afgelopen jaren diverse richtlijnen uitgevaardigd, die van groot belang zijn voor de geo-informatievoorziening en de geo-informatie infrastructuur. Ik noem de richtlijn over het hergebruik van overheidsinformatie (13) en, al eerder aangehaald, INSPIRE. Het effect van deze richtlijnen is lastig in te schatten. Eerstgenoemde lijkt tot nu toe een beperkt effect te hebben op de toegankelijkheid in brede zin van overheidsinformatie; de tweede wordt thans geïmplementeerd. Zoals gezegd zal naar mijn verwachting INSPIRE een stevig effect hebben op de harmonisatie en de standaardisering in technische zin, maar zal het effect voor het overige beperkt zijn. De richtlijn stelt immers wel eisen aan de nationale wetgeving, voor zover het om de 'technische toegankelijkheid' gaat, maar spreekt zich niet of slechts zeer beperkt uit over zaken als prijsbeleid en redelijke leveringsvoorwaarden. Dat het vraagstuk markt/overheid in de richtlijn niet aan de orde komt, is, gezien de aard van de richtlijn, begrijpelijk, maar daar zal toch ook consensus over moeten ontstaan, wil de discussie erover niet langdurig een goede werking van de geo-informatie infrastructuur in de weg staan.

In EU-verband wordt verder de vraag interessant of en in hoeverre de EU op het terrein van de kadastrale registratie tot harmonisatie wenst te komen naast de (indirect) door INSPIRE afgedwongen standaardisatie.

Formeel is dit terrein er weliswaar een van de lidstaten, maar als het om financiële aangelegenheden rond hypotheek gaat zou dit wel eens anders kunnen liggen. Dat biedt voor de EU een bruikbare invalshoek.

6. Samenvatting en conclusies

Samengevat zie ik de geo-informatievoorziening en de geo-informatie infrastructuur in bestuurlijk opzicht slechts in die zin afwijken van de informatievoorziening en informatie-infrastructuur in brede zin, dat het bij de voorziening in geo-informatie gaat om een zeer groot aantal organisaties in de publieke sector, die niet alleen aan de aanbodzijde opereren, maar die ook nog wederzijds afnemer en zelfs concurrent van elkaar kunnen zijn in samenhang met een onbegrensd aantal andere afnemers en de mogelijkheid tot commerciële uitbating.

Voor een samenhangende geo-informatievoorziening is behalve een goed werkende informatietechnologische infrastructuur ook een stelsel van basisregistraties vereist, waarvan in ieder geval naast de basistopografie, kadasterdata, gebouw- en adresdata en data betreffende de ondergrond deel uit maken.

Wil het delen en wederzijds gebruiken van geo-informatie(data) ook in niet-technisch opzicht breed uit kunnen plaatsvinden, dan zal er sprake moeten zijn van een helder prijsbeleid en geharmoniseerde niet prohibatieve leveringsvoorwaarden. De door sommigen voorgestane oplossing van alle overheidsdata om niet en zonder voorwaarden, heeft vermoedelijk eerder het effect van het met het badwater weggegooid kind dan iets anders.

Voorts is het verschaffen van meer helderheid over de rol van de overheid en die van het bedrijfsleven ook zeer gewenst.

De EU heeft een groeiende invloed, vooral gericht op technische harmonisering en standaardisatie. Een verdergaande invloed mag zeker niet worden uitgesloten.

Kortom: er is sprake van vooruitgang, vanzelf zal het echter nog steeds niet gaan. Wil er een in alle opzichten goed werkende geo-informatie infrastructuur komen, dan zullen naast de technologische vraagstukken vooral twee terreinen aandacht behoeven. Allereerst is dat het terrein van de samenwerking tussen de betrokken organisaties in de publieke sector met inbegrip van de bepaling van de rol van de markt en die van de overheid. Het tweede terrein betreft zaken als prijsbeleid en leveringsvoorwaarden

Referenties

1. Hoogleraar geo-informatie infrastructuur Technische Universiteit Delft (met dank aan dr.ir. Bastiaan van Loenen voor zijn kritisch commentaar).
2. *Haalbare Kaarten*, uitgave Geonovum, postbus 508, 3800 AM Amersfoort.

3. Zie bijvoorbeeld *Geospatial data infrastructure*, Richard Groot en John McLaughlin, Oxford University Press 2000, ISBN 0-19-823381-7 met daarin verschillende definities op pag. 5 (Groot en McLaughlin) en 40 (Rhind). Zie verder *GSDI Cookbook*, version 2.0, 25-01-2004 (<http://www.gsdi.org/publications.asp>).
4. <http://www.rgi.nl>, thema's, ngii.
5. INSPIRE, richtlijn 2007/2/EG, artikel 3, onder 1.
6. Zie bijvoorbeeld overweging 28.
7. Bastiaan van Loenen, (2006), *Developing geographic information infrastructures; the role of information policies*. Dissertation. Delft University of Technology. Delft: DUP Science.
8. Zie bijvoorbeeld de wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen.
9. Naar een optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, TK 1999-2000, 26387, nr. 7.
10. Wro (nieuw), artikel 3.38 in samenhang met voorstel voor Bro (nieuw) artikel 3.1.7. Interessant is ook artikel 3.1.3. van genoemd ontwerpbesluit, dat over de geometrische grondslag van bestemmingsplannen gaat.
11. Zie voor de Wabo en elektronische dienstverlening: Bouwrecht, november 2006, prof. mr. J.W.J. Besemer, *De omgevingsvergunning: dienstverlening langs elektronische weg?*
12. Die rol wordt daarnaast feitelijk sterk vervuld door het internationale ICT-bedrijfsleven.
13. Gebruik van overheidsinformatie, richtlijn 2003/98/EG.