

BUSINESS MODELLEN GROTE GEGEVENSPIJLERS

Een beschrijving van de business modellen van zeven grote gegevensproducerende en gegevensbeherende organisaties opgesteld in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving

BUSINESS MODELLEN GROTE GEGEVENSPIJLERS

Een beschrijving van de business modellen van zeven grote gegevensproducerende en gegevensbeherende organisaties opgesteld in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Eindrapportage december 2008

.....Informatie en organisatiemanagement voor milieu, water, natuur en landschap.....



**Infoplan
Postbus 140
4140 AC Leerdam
Telefoon: 0345 548484**

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
2. Aanleiding voor het onderzoek	8
3. Opzet van het onderzoek	9
4. Het business model van het Centraal Bureau voor de Statistiek	11
4.1 Regelgeving	
4.2 Financiering	
4.3 Aansturing	
4.4 Productie	
4.5 Beheer	
4.6 Uitlevering	
5. Het business model van de Emissieregistratie	19
5.1 Regelgeving	
5.2 Financiering	
5.3 Aansturing	
5.4 Productie	
5.5 Beheer	
5.6 Uitlevering	
6. Het business model van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit	28
6.1 Regelgeving	
6.2 Financiering	
6.3 Aansturing	
6.4 Productie	
6.5 Beheer	
6.6 Uitlevering	
7. Het business model van de Data ICT Dienst	36
7.1 Regelgeving	
7.2 Financiering	
7.3 Aansturing	
7.4 Productie	
7.5 Beheer	
7.6 Uitlevering	
8. Het business model van de Gegevens Autoriteit Natuur	45
8.1 Regelgeving	
8.2 Financiering	
8.3 Aansturing	
8.4 Productie	
8.5 Beheer	
8.6 Uitlevering	
9. Het business model van de Provinciale Risicokaart	53
9.1 Regelgeving	
9.2 Financiering	
9.3 Aansturing	
9.4 Productie	
9.5 Beheer	
9.6 Uitlevering	

Zie vervolg op volgende bladzijde:

10. Het business model van de Topografische Dienst / Kadaster	61
10.1 Regelgeving	
10.2 Financiering	
10.3 Aansturing	
10.4 Productie	
10.5 Beheer	
10.6 Uitlevering	
11. Analyse en conclusies	69
11.1 Inleiding	
11.2 Regelgeving	
11.3 Financiering	
11.4 Aansturing	
11.5 Productie	
11.6 Beheer	
11.7 Uitlevering	
11.8 Algemeen	
Colofon	83

1. Samenvatting

Voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en voor vergelijkbare organisaties is een goede gegevensvoorziening van groot belang. In juli 2008 werd een onderzoek afgerond naar knelpunten in gegevensstromen die het PBL op reguliere basis gebruikt. In totaal werden er 200 gegevensstromen geïdentificeerd, in 100 daarvan bleken knelpunten voor te komen. Het onderzoek toonde verder aan dat er een versnippering van de gegevensvoorziening gaande is en dat er als reactie daarop initiatieven zijn om op bepaalde thema's weer tot een clustering in gegevenspijlers te komen.

Om meer zicht te krijgen op de succes en faalfactoren van grotere gegevenspijlers heeft het PBL het initiatief genomen om van een aantal reeds bestaande gegevenspijlers de businessmodellen in kaart te brengen. Daarbij zijn zeven grote gegevensproducerende, beherende en leverende organisaties bekeken: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Emissieregistratie (ER), het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML), de Data ICT Dienst van Rijkswaterstaat (DID), de Gegevensautoriteit Natuur (GaN), de Provinciale Risicokaart (PRK) en de Topografische Dienst / Kadaster (TDK). Het betreft zeer diverse organisaties die betreft omvang, organisatorische complexiteit en ontwikkelingsstadium sterk verschillen. Bij elk van deze organisaties is nagegaan hoe de situatie met betrekking tot de regelgeving is en hoe de financiering, de aansturing, de productie, het beheer en de gegevensuitlevering zijn geregeld. Het navolgende geeft beknopt de bevindingen uit dit onderzoek weer.

Op het gebied van **regelgeving** blijkt het volgende:

- Bij alle gegevenspijlers is er sprake van wetgeving die ervoor zorgt dat de gegevensstroom ontstaat. Een dergelijke wettelijke waarborg voor het op gang houden van een gegevensstroom is een belangrijke conditie voor een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening.
- De voorschriften voor gegevensverzameling en beheer zijn bij gegevenspijlers meestal niet wettelijk vastgelegd. Als dit wel het geval is dan heeft dit te maken met EU rapportageverplichtingen en is het bedoeld om vergelijking tussen de lidstaten mogelijk te maken. Voor nationaal gebruik is het voldoende dat de wetgever vastlegt waaróver gegevens moeten worden verzameld.
- In de meeste gevallen is de taakuitvoerder niet wettelijk vastgelegd. Alleen wanneer er grote maatschappelijke belangen in het spel zijn is dit het geval. Bij de andere gegevenspijlers wordt veelal gewerkt met meerjarige afspraken met het betrokken ministerie. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het ontbreken van voldoende overheids commitment voor langdurige beleidsaandacht voor de betreffende onderwerpen. Een wettelijk vastgelegde taaktoedeling biedt een betere garantie voor een langdurig betrouwbare informatievoorziening.
- In de meeste gevallen is er geen wettelijke plicht voor derden voor het aanleveren van de benodigde basisgegevens aan de gegevenspijler. Dit is alleen zo bij de gegevenspijlers die ook een wettelijke taaktoedeling hebben. Andere gegevenspijlers werken op basis van vrijwillige aanlevering door derden. In verschillende gevallen bestaan er hierdoor leveringsproblemen door privacy en concurrentiebeperkingen. Een wettelijke aanleverplicht draagt bij aan de kwaliteit van de gegevens en efficiëntie van de gegevensinzameling.

	Noodzaak wettelijk vastgelegd	Voorschriften wettelijk vastgelegd	Taakuitvoering wettelijk vastgelegd	Aanleveringsplicht wettelijk vastgelegd
CBS NL	Ja		Ja	Ja
CBS EU	Ja	Ja		
ER NL	Ja			
ER EU	Ja	Ja		
LML NL	Ja	Ja		
LML EU	Ja	Ja		
DID NL	Ja			

GAN NL	Ja			
PRK NL	Ja		Ja	Ja
TDK NL	Ja		Ja	Ja

Op het gebied van **financiering** blijkt het volgende:

- Een structurele financiering is er alleen bij gegevenspijlers waarbij de taakuitvoering ook wettelijk is geregeld. Bij de andere gegevensorganisaties is in de regel sprake van een incidentele financiering. Soms is dit in de vorm van een eenmalig ontwikkelingsbudget, in andere gevallen heeft de financieringsvorm het karakter van een meerjarige doch eindige projectfinanciering. Een structurele financiering geeft een betere basis voor het opbouwen van een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening structuur.
- De meeste gegevenspijlers werken met één hoofdfinancier die voor het grootste deel van de gelden zorgt. Bij enkele gegevenspijlers is de financiering over meer belangrijke bronnen verspreid. De efficiëntie van de bedrijfsvoering is gediend met een zo simpel mogelijke financieringsstructuur, dat wil zeggen één hoofdfinancier. Anderzijds is het zo dat een gegevenspijler minder kwetsbaar is bij spreiding van de financiering. Er is een trend dat organisaties die werken met één hoofdfinancier, in toenemende mate aanvullende financieringsbronnen aanboren. Dit gebeurt mede als reactie op voortdurende bezuinigingsoperaties vanuit de hoofdfinancier.
- In de meeste gevallen werken gegevenspijlers op basis van overheidsfinanciering. Bij enkele gegevenspijlers vindt de financiering vanuit de gebruikers plaats, of is het in de toekomst de bedoeling dat de gebruikers gaan betalen. Overheidsfinanciering lijkt meer zekerheid te bieden maar levert in praktijk problemen door aanhoudende bezuinigingsoperaties. Marktfinanciering leidt onmiskenbaar tot een beter prijsbewustzijn en tot een efficiënter werkende organisatie, maar betekent ook afhankelijkheid van de markt. De inkomsten blijken af te nemen bij teruglopende conjunctuur.
- In alle gevallen werken de gegevenspijlers met meerjarenplanningen voor de begroting die door de financier worden goedgekeurd. Alle gegevenspijlers werken binnen deze meerjarencykli met jaarlijkse begrotingen met een afzonderlijke goedkeuringsprocedure. Bij vijf van de zeven gegevenspijlers loopt de meerjarenbegroting over een periode van 5 jaar. Bij twee gegevenspijlers worden kortere cycli gehanteerd. Een langere financieringscyclus geeft een betere basis voor het opbouwen van een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening structuur.
- De meeste organisaties werken met een eigen budget dat hen direct vanuit de financiers (of vanuit de betalers) beschikbaar wordt gesteld. Deze organisaties hebben vervolgens zelf de volledige zeggenschap over hun budget. Enkele gegevenspijlers zijn echter opgehangen binnen een moederorganisatie en werken via een budget dat deel uitmaakt van de begroting van die moederorganisatie. Enerzijds zorgt ophanging binnen een grotere moederorganisatie voor voordelen in de vorm van beschikbare faciliteiten en financiële buffercapaciteit, anderzijds blijkt het voor te komen dat moederorganisaties de winst afroemen.

	Structurele financiering	Eén hoofd financier	Overheids financiering	Lange financierings cyclus	Eigen budget
CBS	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
ER			Ja		
LML		Ja	Ja		
DID	Ja	Ja	Ja	Ja	
GAN		Ja		Ja	Ja
PRK			Ja	Ja	Ja
TDK	Ja			Ja	Ja

Op het gebied van **aansturing** blijkt het volgende:

- Wanneer een gegevenspijler een bepaalde omvang heeft is er altijd sprake van een of andere vorm van politieke sturing. De kleinere gegevenspijlers worden zonder uitzondering ambtelijk aangestuurd. De afstemming van de gegevenspijler op de maatschappelijke behoefte is gebaat bij politieke sturing. Het is echter bekend dat politieke sturing een wissel kan trekken op de continuïteit van de gegevensvoorziening.
- Er is alleen sprake van formeel toezicht bij de grote gegevenspijlers die als een zelfstandig bestuursorgaan werken. In alle andere gevallen is het toezicht niet formeel geregeld maar is het ingebed in de werkprocessen van de moederorganisaties. De GaN zal in de toekomst een echt zelfstandige gegevenspijler zijn, zoals het er nu uitziet zonder formele sturing.
- Sturing op bestendige doorwerking van beleidsveranderingen komt het meeste voor. Vanuit de gegevenspijlers gezien is een sturing aan de hand van de meerjarenplannen het meest gunstig. Bijsturing aan de hand van jaarplannen is minder wenselijk met het oog op de continuïteit van de bedrijfsvoering. In de gevallen dat er géén sprake is van beleidsturing is er sprake van een projectsturing omdat de gegevenspijler nog in opbouw is. Het ligt in de verwachting dat beleidsturing in deze gevallen in een later stadium alsnog wordt ingebouwd.
- Slechts bij drie van de zeven onderzochte gegevenspijlers is er sprake van een geformaliseerd gebruikersoverleg. Bij drie andere gegevenspijlers vindt er wel enige afstemming plaats doch is er geen sprake van echte sturing door gebruikers. Bij één gegevenspijler is in het geheel geen sprake van gebruikersoverleg en -sturing. De PBL inventarisatie naar knelpunten in de gegevensvoorziening van 2008 maakte duidelijk dat gebruikersoverleg en -sturing van groot belang zijn voor de bruikbaarheid van de gegevens.

	Ook politieke sturing	Formeel toezicht	Beleidssturing	Gebruikerssturing
CBS	Ja	Ja	Ja	
ER			Ja	
LML			Ja	Ja
DID	Ja		Ja	
GAN				Ja
PRK				
TDK	Ja	Ja	Ja	Ja

Op het gebied van **productie** blijkt het volgende:

- De meeste pijlers zamelen gegevens in die door derden zijn geproduceerd. Inzamelen brengt diverse problemen met zich mee (gegevens passen minder goed, gegevensinzameling en meetinspanning minder efficiënt, afstemmings- en vergelijkbaarheidsproblemen). Waar het mogelijk is geeft eigen primaire productie een betere basis. Twee van de zeven pijlers doen aan primaire gegevensproductie. Deze pijlers hebben het beleid om dit in eigen beheer te houden.
- Twee van de zeven onderzochte gegevenspijlers hebben de totale keten in eigen beheer. Drie van de zeven pijlers hebben het grootste gedeelte van de keten in eigen beheer. Twee van de onderzochte gegevenspijlers hebben slechts een klein deel van de keten in eigen beheer. Hoe groter de grip van de gegevenspijler op de keten is des te betrouwbaarder is de gegevensvoorziening.

	Primaire productie	Totale keten in beheer
CBS		
ER		
LML	Ja	Ja
DID		
GAN		
PRK		
TDK	Ja	Ja

Op het gebied van **beheer** blijkt het volgende:

- De meeste onderzochte gegevenspijlers bemoeien zich niet actief met internationale standaarden als SEIS en INSPIRE en wachten af wat er komen gaat. Ze houden in de ontwikkeling van hun systemen wel rekening met een mogelijk latere implementatie van deze standaarden. Slechts één van de zeven gegevenspijlers participeert actief in de totstandkoming van deze standaarden.
- De meeste gegevenspijlers werken met een centrale gegevensopslag. Twee (oudere) gegevenspijlers werken nog met een historisch gegroeide decentrale opslag in subsystemen. Decentrale opslag leidt tot afstemmings-, organisatie-, kosten- en efficiëntieproblemen. Een centrale opslag is daarom te prefereren boven een decentrale opslag. De gegevenspijlers die nog decentraal opslaan denken of werken aan ombouw naar een centrale opslag.
- Er is in systeemarchitectuur een duidelijke scheiding tussen de oudere en de relatief nieuwere gegevenspijlers. De oudere pijlers hebben geen centrale systeemarchitectuur terwijl de nieuwe pijlers van meet af aan rond een centrale architectuur zijn opgebouwd. Een centrale architectuur voor de gehele keten is de meest wenselijke vorm voor een grote gegevenspijler. Om die reden werken de oudere gegevenspijlers aan een systeemcentralisering of aan systeemintegratie over de keten.

	Participatie in ontwikkeling internationale standaarden	Centrale gegevensopslag	Centrale systeemarchitectuur
CBS			
ER	Ja	Ja	Ja
LML		Ja	Ja
DID			
GAN		Ja	Ja
PRK		Ja	Ja
TDK		Ja	

Op het gebied van **uitlevering** blijkt het volgende:

- De meeste gegevenspijlers hebben hun openbare gegevensuitlevering via internet geregeld via één loket. Dat loket is in de meeste gevallen duidelijk herkenbaar en direct benaderbaar. Bij enkele gegevenspijlers is dat niet zo en worden verschillende loketten gebruikt voor verschillende soorten informatie. Informatieverstrekking via één duidelijk herkenbaar loket is te prefereren omdat dit eenduidiger en gebruikersvriendelijker is.

	Openbare uitlevering via één duidelijk en herkenbaar digitaal loket
CBS	Ja
ER	Ja
LML	Ja
DID	
GAN	Ja
PRK	Ja
TDK	

En tenslotte komen de volgende **algemene punten** uit het onderzoek naar voren:

- De meeste van de onderzochte grote gegevenspijlers werken volgens het overheidsmodel; de overheid betaalt en de gegevens zijn gratis en algemeen beschikbaar. Daarnaast werken veel gegevenspijlers met het samenwerkingsmodel; tussen samenwerkende organisaties worden over en weer om niet gegevens uitgewisseld. De twee gegevenspijlers die met marktfinanciering werken (de GaN en het Kadaster) gebruiken eveneens het samenwerkingsmodel en hanteren daarnaast het makelaarsmodel (GaN) of een combinatie van het producenten- en het koopmansmodel (Kadaster).

	Overheids model	Samenwerkings model	Producenten model	Koopmans model	Makelaars model
CBS	Ja	Ja			
ER	Ja	Ja			
LML	Ja				
DID	Ja				
GAN		Ja			Ja
PRK	Ja				
TDK		Ja	Ja	Ja	

- In juli 2008 kwamen de resultaten beschikbaar van het PBL onderzoek naar knelpunten in de gegevensvoorziening op het gebied van milieu, water, natuur en ruimte. Wanneer deze resultaten worden gehouden tegen de nu onderzochte zeven gegevenspijlers blijken er vooral op het werkterrein van het integraal waterbeheer (nu vallend onder DID) veel knelpunten liggen. Bij het CBS, bij de natuurgegevens (nu vallend onder GaN) en bij het Kadaster liggen er enkele knelpunten. Bij de ER, het LML en de PRK liggen er weinig tot geen knelpunten.

2. Aanleiding voor het onderzoek

Voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en voor vergelijkbare organisaties is een goede gegevensvoorziening van groot belang voor het uitvoeren van hun (wettelijke) taken. Eind 2007 en begin 2008 is door het toenmalige Milieu en Natuur Planbureau (het MNP is inmiddels opgegaan in het PBL) een inventarisatie uitgevoerd naar gebruikte gegevensstromen en naar knelpunten daarin. In dit onderzoek zijn circa 200 gegevensstromen geschreven die op reguliere basis nodig zijn voor een adequate taakuitvoering van het MNP/PBL.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat er grosso modo bij één op de twee reguliere gegevensstromen een knelpunt optreedt. Veel knelpunten blijken terug te voeren op een grote mate van versnippering van de gegevensvoorziening in Nederland op de beleidsterreinen milieu, water, natuur en ruimte. Door de doorgaande decentralisatie van overheidstaken wordt dit probleem eerder groter dan kleiner.

Als reactie daarop zijn er in Nederland verschillende initiatieven om de gegevensstromen binnen bepaalde thema's centraal te gaan organiseren. Zo is bijvoorbeeld momenteel de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) in opbouw, een initiatief van het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. Het doel van de gegevensautoriteit is om op termijn het centrale punt te zijn voor alle natuurgegevens in Nederland. Verder is binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de Data ICT Dienst (DID) gevormd, die het centrale punt zal gaan worden voor alle gegevens over water en verkeer.

Daarnaast zijn er natuurlijk al verschillende grotere gegevensbeherende organisaties op de gebieden milieu, water, natuur en ruimte, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de verschillende diensten van Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen. Het beeld ontvouwt zich dat op termijn de gegevensvoorziening op de gebieden milieu, water, natuur en ruimte geconcentreerd zal zijn binnen een beperkt aantal grote gegevenspijlers. Deze instanties produceren, verzamelen en bewerken gegevens, voeren de kwaliteitszorg, beheren gegevens en stellen deze beschikbaar aan de eigen organisatie(s) en aan derden.

Een ontwikkeling naar een beperkt aantal grote gegevenspijlers zou het gegevenslandschap voor milieu, water natuur en ruimte op positieve manier kunnen structureren. Daarmee kunnen veel van de huidige knelpunten in de gegevensvoorziening worden ondervangen. Het succes ervan valt of staat echter met de zekerheid dat zo'n structuur voor een langere periode blijft bestaan. Die zekerheid heeft weer te maken met de manier waarop de gegevenspijlers zullen zijn georganiseerd. In concreto gaat het over de manier waarop deze pijlers hun opdrachtverlening, financiering, aansturing, organisatie, gegevensuitlevering en verankering in de regelgeving hebben geregeld.

Om hierop meer zicht te krijgen heeft het PBL het initiatief genomen om van een aantal korter of langer bestaande grote gegevenspijlers de businessmodellen in kaart te brengen. Dit maakt het mogelijk om aan de hand van de eerder genoemde gegevensinventarisatie aan te wijzen waar mogelijke faal- en succesfactoren liggen. De resultaten van dit onderzoek zijn in deze rapportage beschreven.

3. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is primair bedoeld als een inventarisatie. De opzet is er derhalve met name op gericht om de businessmodellen van een aantal belangrijke gegevenspijlers te beschrijven. Evaluatie is niet het hoofddoel van dit onderzoek. De evaluaties beperken zich daarom tot de inzichten die direct uit de inventarisatie naar voren komen.

Het onderzoek richt zich op een beperkt aantal grote gegevenspijlers die zó zijn gekozen dat er een goede spreiding is over de werkvelden milieu, water, natuur en ruimte. Daarnaast is een goede spreiding over de DPSIR keten nagestreefd. De DPSIR keten bestaat uit: Driving forces (maatschappelijke activiteiten), Pressures (druk op het milieu en de natuur), State (toestand van het milieu en de natuur), Impacts (invloed op de mens en de natuur) en Responses (maatregelen van de overheid). Uit de genoemde MNP/PBL inventarisatie van gegevenstromen komt een aantal grote gegevenspijlers naar voren die globaal als volgt zijn gepositioneerd langs de inhoudelijke thema's en de stappen van de DPSIR keten.

	Milieu	Water	Natuur	Ruimte
Driving forces	CBS	CBS	CBS	CBS
Pressures	ER	ER	DLO	
State	RIVM	RWS	GAN	Kadaster
Impact	PBL	RWS	PBL	PBL
Response	Provincies	Waterschappen	Provincies	Provincies

Aan de hand van dit schema is de volgende selectie van gegevenspijlers voor het opstellen van business modellen gemaakt:

- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Emissieregistratie
- Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit
- Data ICT Dienst
- Gegevens Autoriteit Natuur
- Provinciale Risicokaart
- Kadaster / Topografische Dienst

Het navolgende schema geeft meer specifiek aan voor welke onderdelen van de gegevenspijlers het onderzoek de business modellen in kaart brengt:

Gegevenspijler	Organisatie	Onderdeel
Centraal Bureau voor de Statistiek	CBS	Deel dat te maken heeft met driving forces
Emissieregistratie	PBL	Gehele ER
Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit	RIVM	Gehele LML
Data ICT Dienst	RWS	Deel dat te maken heeft met integraal waterbeheer
Gegevens Autoriteit Natuur	LNV	Gehele GAN
Provinciale Risicokaart	Provincies / IPO	Gehele Risicokaart
Kadaster	Kadaster / Topografische Dienst	Gehele Kadaster / TD

De business modellen voor deze gegevenspijlers zijn alle volgens een zelfde opzet in kaart gebracht. Deze opzet bestaat uit de volgende onderdelen:

Regelgeving	Gaat in op de regelgeving die de basis vormt voor het opzetten, onderhouden en bedrijven van de gegevenspijler. Beschreven is de Europese regelgeving voor zover van toepassing en daarnaast de Nederlandse regelgeving voor zover het om nationaal beleid gaat.
Financiering	Geeft aan hoe de financiering van de gegevenspijler is geregeld. Maakt daarbij onderscheid in de verschillende financieringsbronnen. Geeft verder aan of, en zo ja op welke wijze, er door de gegevenspijler naast de overheidsfinanciering eigen middelen worden gegenereerd.
Aansturing	Geeft aan hoe de aansturing vanuit de opdrachtgever werkt. Beschrijft verder op welke wijze de operationele sturing van de gegevenspijler is geregeld, gaat daarbij in op zowel de inhoudelijke als de processturing. Geeft verder aan in hoeverre de gebruiker invloed heeft op de sturing.
Organisatie inzameling	Beschrijft de manier waarop de inzameling van data binnen de gegevenspijler is geregeld. Binnen de beschrijving vallen, indien van toepassing, de dataproductie, de dataverzameling de dataverwerking en de controle op de kwaliteit van de gegevens.
Organisatie beheer	Beschrijft de wijze waarop het beheer van de verzamelde gegevens is geregeld. Geeft aan op welke wijze de gegevens zijn opgeslagen en door wie de opslag van gegevens plaatsvindt. Geeft verder aan op welke wijze de verantwoordelijkheid voor het beheer is belegd.
Uitleveringsmodel	Geeft aan op welke wijze de gegevens vanuit het beheer beschikbaar worden gesteld aan de uiteindelijke gebruikers en onder welke voorwaarden dit geschiedt. Dit gebeurt door de wijze van beschikbaarstelling te classificeren volgens tevoren vastgelegde standaard uitleveringsmodellen.

De indeling in business modellen in deze rapportage is gebaseerd op de modellen die in commerciële omgevingen gehanteerd worden. Deze hangen nauw samen met de manier waarop revenuen voor de leverantie worden gegenereerd. Onderscheiden worden:

- Het makelaarsmodel: de organisatie brengt aanbieder en gebruiker van gegevens bijeen en ontvangt daarvoor een vergoeding.
- Het advertentiemodel: de organisatie verwerft inkomsten uit het verkopen van advertentieruimte.
- Het koopmansmodel: de organisatie koopt gegevens in en verkoopt deze weer voor een hogere prijs aan de gebruiker.
- Het producentenmodel: de organisatie produceert zelf gegevens en levert deze tegen een vergoeding aan de gebruiker.
- Het samenwerkingsmodel: de organisatie zit in een samenwerkingsverband waarin tussen partners om niet gegevens worden uitgeleverd.
- Het gemeenschapsmodel: de organisatie verwerft inkomsten uit het verkopen van additionele goederen of uit vrijwillige bijdragen.
- Het abonneemodel: de organisatie verwerft inkomsten uit periodieke abonnementsgelden van gebruikers.
- Het overheidsmodel: de organisatie krijgt inkomsten vanuit de rijksmiddelen en stelt de gegevens om niet beschikbaar aan de belastingbetalers.

Op voorhand is duidelijk dat in de Nederlandse context in de gegevensvoorziening rond milieu, water, natuur en ruimte strikt commerciële modellen niet gehanteerd worden. Het is geen gemeengoed dat gebruikers, die in dit veld vaak overheden zijn, andere overheden betalen voor de gegevens die ze nodig hebben voor hun wettelijke taken. Verder is het veelal wettelijk geregeld dat burgers gratis toegang moeten hebben tot de gegevens. Toch is het duidelijk dat er rond gegevensleveranties tussen ministeries en instituten uiteenlopende financiële regelingen worden gehanteerd.

De businessmodellen voor de zes geselecteerde gegevenspijlers zijn in afzonderlijke en opvolgende hoofdstukken (hst 4 tot en met hst 10) beschreven. De rapportage is afgesloten met hoofdstuk 11, waarin het verzamelde materiaal is geanalyseerd en waarin waar mogelijk conclusies zijn geformuleerd.

4. Het business model van het Centraal Bureau voor de Statistiek

4.1 Regelgeving

De taak van het CBS is het verzamelen, bewerken en beschikbaar stellen van gegevens ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap in Nederland. De taak van het CBS is derhalve zeer breed en bestaat uit statistisch werk op het gebied van vele maatschappelijke thema's. Voor dit PBL onderzoek naar business modellen zijn met name de CBS statistieken op de gebieden milieu en natuur en over de zogenaamde driving forces op deze onderwerpen van belang. De driving forces zijn de factoren die een invloed op het milieu en/of de natuur met zich meebrengen. Daarom is voor dit onderzoek vanuit het totale CBS werkveld alleen dit deel in beschouwing genomen.

De algemene wettelijke basis voor het vervaardigen van de Nederlandse statistieken ligt vast in de 'Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek' die voor het laatst in 2004 is aangepast. Voor het verstrekken van statistische gegevens aan de Nederlandse Bank ligt de wettelijke basis vast in de 'Wet financiële betrekkingen buitenland' van 1994. In deze twee wetten is niet alleen de taak inhoudelijk vastgelegd maar is het CBS tevens aangewezen als taakuitvoerder. Naast deze regelgeving is ook het 'Besluit Gegevensverwerking CBS' van 2003 van belang. In dit besluit is uitgewerkt welke gegevens het CBS bij welke groepen organisaties en bedrijven kan verzamelen om statistiekvorming mogelijk te maken. In het Besluit Gegevensverwerking is ook aangegeven dat de gegevensleveranciers een verplichting tot aanlevering hebben. Er zijn overigens ook vrijwillige enquêtes bij deze groepen organisaties en bedrijven. Die betreffen gegevensverzamelingen die niet in het besluit zijn genoemd. Daarnaast worden ook gegevens verzameld via andere kanalen dan in het besluit zijn genoemd.

Naast de officiële nationale statistieken maakt het CBS ook het Nederlandse deel van de Europese statistieken. In zijn algemeenheid is het CBS verantwoordelijk voor de Nederlandse bijdrage aan de communautaire statistiek. Voor milieu gaat het hierbij om afvalstatistieken, om milieukosten en milieu-investeringen in het kader van de algemene productiestatistieken en in de toekomst ook om statistieken over bestrijdingsmiddelen. De laatste categorie is momenteel in voorbereiding. Aan deze werkzaamheden ligt een aantal Europese milieurichtlijnen en milieuverordeningen ten grondslag waarin aan de lidstaten een rapportageverplichting is opgelegd. Afgezien van de algemene EU verordening communautaire statistiek zijn er voor milieu momenteel alleen EU verordeningen voor afval en voor milieukosten en -investeringen. De rapportageverplichtingen over milieukosten en milieu-investeringen zijn onderdeel van de SBS (Structural Business Statistics) verordening van de EU.

De algemene wettelijke basis voor het vervaardigen van de Europese statistieken ligt vast in de 'EU verordening inzake de communautaire statistiek'. De Europese richtlijnen en verordeningen leggen de rapportageverplichting op aan de lidstaten maar geven niet specifiek aan dat het CBS de taakuitvoerder is. Die specifieke taak is vastgelegd in de afspraken van het CBS met de verschillende betrokken ministeries, het ministerie van VROM, het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Financiën.

Voor het onderwerp natuur zijn er vele Europese richtlijnen en verordeningen maar er is geen direct sturende Europese regelgeving voor het CBS. De activiteiten die het CBS uitvoert op het gebied van natuurstatistieken worden direct aangestuurd vanuit het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Er was een aantal jaren geleden sprake van dat de natuurstatistieken volledig bij het CBS zouden verdwijnen maar dat is niet gebeurd.

Daarnaast levert het CBS gegevens aan andere organisaties die verplichte EU rapportages opstellen. Zo levert het CBS bijvoorbeeld aan de Emissieregistratie vele gegevens ten behoeve van EU en internationale rapportageverplichtingen. Ook voor deze werkzaamheden is er geen direct sturende regelgeving.

Resumerend is te stellen dat de werkzaamheden van het CBS hun wettelijke basis vinden in de volgende wet en regelgeving:

- Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek
- Wet Financiële Betrekkingen Buitenland
- Besluit Gegevensverwerking Centraal Bureau voor de Statistiek
- EU verordening inzake de communautaire statistiek (EG 2367/2002)
- EU verordening inzake afvalstatistiek (EG 2150/2002)
- EU richtlijn inzake structurele bedrijfsstatistiek (EG 58/97) ook bekend als SBS richtlijn (Structural Business Statistics)
- EU verordening inzake statistiek voor landbouwbestrijdingsmiddelen (in voorbereiding)

4.2 Financiering

De kosten voor uitvoering van de taken van het CBS komen voor rekening van de rijksbegroting. De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS, zie voor uitleg onder paragraaf 4.3) legt eens in de vijf jaar de financiële en organisatorische voorwaarden voor het uitvoeren van het meerjarenprogramma van het CBS voor aan de minister van EZ die hieraan zijn goedkeuring moet geven. De directeur generaal voor de Statistiek (dg CBS, zie voor uitleg onder paragraaf 4.3) stelt vervolgens jaarlijks een begroting op binnen het kader van de meerjarenramingen die onderdeel uitmaken van het meerjarenprogramma. De jaarlijkse begroting wordt gezamenlijk vastgesteld door de dg CBS en de CCS. De CCS legt vervolgens de jaarbegroting voor aan de minister van EZ die hieraan zijn goedkeuring moet geven.

De jaarlijkse begroting is feitelijk een voorstel aan de minister van EZ voor het bedrag dat in de rijksbegroting voor het CBS opgenomen moet worden. De jaarbegrotingen moeten in lijn zijn met de meerjarenramingen. Wanneer de minister van EZ de begroting heeft vastgesteld zorgt de minister van Financiën voor een rekening courant waar het CBS gebruik van kan maken. Voor grote investeringen kan het CBS bij de minister van Financiën een lening afsluiten onder borgstelling van de minister van EZ. Na afloop van het jaar stelt het CBS een jaarrekening op. Hierin wordt verantwoording afgelegd over het financiële beheer en de geleverde prestaties in het voorbije boekjaar. De jaarrekening wordt vastgesteld door de dg Statistiek en de CCS gezamenlijk. De vastgestelde jaarrekening wordt vervolgens voorgelegd aan de minister van EZ die de vaststelling van de jaarrekening moet goedkeuren.

Naast de algemene financiering van het CBS is er de financiering voor de werkzaamheden die het CBS in opdracht van derden uitvoert. Zo worden de CBS natuurstatistiek in opdracht van het ministerie van LNV vervaardigd. LNV betaalt hiervoor jaarlijks een bedrag van 0,5 à 0,75 miljoen euro aan het CBS. Verder komt er via SenterNovem jaarlijks een financiering voor de werkzaamheden die het CBS uitvoert op het gebied van de afvalstatistiek. Het betreft hier de uitvoering van de Statistiek Gemeentelijk Afval. In het programma van het CBS is die statistiek tweejaarlijks. Op verzoek van SenterNovem wordt de statistiek ten behoeve van de monitoring van het afvalbeleid jaarlijks uitgevoerd. In het tussenliggende jaar betaalt SenterNovem volledig, in het 'statistiekjaar' betaalt SenterNovem een gedeelte van de kosten voor aanvullende werkzaamheden. Het betreft hier geen structurele financiering. SenterNovem is voor dit onderwerp de uitvoeringsorganisatie van VROM maar voert de werkzaamheden uit in samenwerking met het CBS.

Naast deze twee min of meer reguliere externe financieringsstromen op het gebied van milieu en natuur zijn er jaarlijks adhoc werkzaamheden voor derden die afzonderlijk gefinancierd worden. Zo is er nagenoeg elk jaar op het gebied van milieu een door Eurostat gefinancierde studie waar het CBS in meedraait. Meestal gaat het daarbij om voorbereidende onderzoeken voor nieuwe of aan te passen Europese statistiekverordeningen. Voor milieu is dat er gemiddeld één per jaar, voor het gehele CBS zijn dit er beduidend meer. Overigens ligt het aandeel werken voor derden op een bescheiden percentage van de totale omzet. De jaarlijkse totale CBS begroting ligt op circa 185 miljoen euro waarbinnen het bedrag aan opdrachten voor derden circa 15 miljoen euro bedraagt.

De tarifiering die het CBS in rekening brengt voor werk voor derden is volledig gebaseerd op personele inzet en daarmee op all-in uurtarieven. De kosten voor kantoorfaciliteiten, systemen, enzovoort zitten als een opslag in het uurtarief. Voor werkzaamheden voor derden worden de vergoedingen door het CBS berekend op basis van benodigde inzet van menskracht en vervolgens contractueel vastgelegd.

Wanneer er meerjarenafspraken zijn over de dienstverlening voor derden, zoals dit het geval is met LNV, dan worden regelmatig de tarieven en de inzet besproken en zonodig aangepast. In het verleden hanteerde het CBS verschillende tarieven voor externe werkzaamheden. Zo was er bijvoorbeeld voor departementen een lager tarief dan voor bedrijven. Die structuur is inmiddels verlaten. Het CBS gebruikt nu voor alle externe klanten hetzelfde tarief met uitzondering van Eurostat. Europees is vastgelegd dat de tarieven voor Eurostat niet meer mogen bedragen dan het bruto salaris plus een opslag van 7%.

4.3 Aansturing

Het CBS valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Het CBS is sinds 2004 een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Dat betekent dat er geen hiërarchische relatie meer is tussen de minister van EZ en het CBS. De minister van EZ houdt echter een systeemverantwoordelijkheid voor de statistische informatievoorziening van rijksweg. Dat wil zeggen dat de minister politiek verantwoordelijk is voor wetgeving en budget en voor het in stand houden van de voorwaarden voor een onafhankelijke productie van kwalitatief goede en betrouwbare statistieken. Het bestuur van het CBS wordt gevormd door de directeur-generaal (dg) van de statistiek. De dg Statistiek wordt aangesteld en ontslagen door de minister van EZ.

Het CBS stelt eens in de 5 jaren een meerjarenprogramma op waarin de koers op hoofdlijnen vastligt. In 2007 is dit bijvoorbeeld gebeurd voor het MJP 2009-2013. Daarnaast stelt het CBS elk jaar een meer gedetailleerd werkprogramma voor het volgende jaar op. Het werkprogramma bevat een beschrijving van het belang van de te maken statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap. Daarnaast geeft het werkprogramma aan of de te maken statistieken noodzakelijk zijn op grond van nationale of Europese regelgeving.

Het bestuur van het CBS wordt mede gevormd door de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). De CCS is een onafhankelijke commissie die waakt over de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, relevantie, kwaliteit en continuïteit van de gegevensverzameling van het CBS. De leden van de CCS worden aangesteld en ontslagen door de minister van EZ. De CCS keurt de meerjarenprogramma's en werkprogramma's van het CBS goed. In praktijk komt dit neer op het beoordelen van de samenhang en de relevantie van de voorstellen in relatie tot de maatschappelijke behoefte en de financiële en organisatorische kaders. Daarnaast houdt de CCS toezicht op de aanneming van werk voor derden, op de administratieve lastendruk

veroorzaakt door de werkzaamheden van het CBS en op het beschikbaar stellen van microbestanden voor wetenschappelijk onderzoek.

Na afloop van een boekjaar stelt het CBS een jaarverslag op. Dit jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid van het CBS in het voorbije boekjaar. Het jaarverslag geeft tevens inzicht in de administratieve lasten voor ondernemingen en instellingen die het gevolg zijn van de werkzaamheden van het CBS. De CCS keurt het jaarverslag goed waarna het aan de minister van EZ wordt gezonden. Ook de CCS stelt jaarlijks een jaarverslag op. Dit verslag beschrijft de taakuitoefening, het gevoerde beleid, de administratieve lastendruk en daarnaast het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteitszorg. Het jaarverslag van de CCS wordt voorgelegd aan de minister van EZ die het goed moet keuren.

De aansturing van het CBS houdt dus in dat de taken worden goedgekeurd op het niveau van de CCS terwijl de financiële middelen en wettelijke regelingen worden vastgesteld door de minister van EZ. Bij deze constructie kunnen financiële beslissingen (lees bezuinigingen) los komen te staan van de inhoudelijke taakuitoefening. In dit licht is het interessant om te zien dat het CBS van EZ een taakstelling opgelegd heeft gekregen om tot 2012 het personeelsbestand met 12 tot 15% te verminderen.

Een belangrijke beleidslijn is dat het CBS steeds meer overeenkomsten met departementen afsluit om in samenwerking onderzoek uit te voeren. In het nieuwe meerjarenprogramma wordt expliciet ingezet op meer dienstverlening door het CBS in de vorm van het uitvoeren van onderzoeken, analyses, ondersteuning bij methodologische problemen enzovoort. Hierdoor is er een aanzienlijke groei in de externe projecten van het CBS en daarmee in de betaalde dienstverlening. Het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS legt zich volledig toe op de dienstverlening aan derden. Dit centrum is gericht op het leveren van maatwerk aan departementen en andere organisaties die met een vraag bij het CBS komen. Het Centrum voor Beleidsstatistiek kan daartoe gebruik maken van alle CBS statistieken.

De CCS bemoeit zich in praktijk niet met de contracten die het CBS met derden afsluit. Alleen in algemene zin geeft de CCS daar aanwijzingen voor. Afhankelijk van de grootte van de opdracht ligt het besluitvormingsmandaat hoger in de organisatie. Opdrachten tot een omvang van 25.000 euro kunnen op afdelingsniveau worden afgehandeld, opdrachten tot 150.000 euro op directeureniveau en daarboven op het niveau van de dg Statistiek. Het is de verantwoordelijkheid van de dg Statistiek om contracten voor derden voor te leggen aan de CCS.

De sturing in meerjarige werkzaamheden voor derden loopt projectmatig. Vanuit het ministerie van LNV bijvoorbeeld vindt er periodiek sturing op de natuurstatistiek plaats. Elk jaar wordt er door de betrokken afdeling van het CBS een werkplan bij LNV ingediend. Na goedkeuring door LNV worden de werkzaamheden door het CBS conform dit werkplan uitgevoerd. Het ministerie van LNV zit ook in de stuurgroep NEM en oefent ook op die manier invloed uit op de natuurstatistiek. Het is niet duidelijk of en zo ja hoe de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) betrokken is bij dit proces. Betrokkenheid is waarschijnlijk omdat LNV het NEM inmiddels bij de GaN heeft ondergebracht.

De externe werkzaamheden op het gebied van de Statistiek Gemeentelijk Afval die het CBS uitvoert in opdracht van SenterNovem zijn vooralsnog niet in een contract vastgelegd. Wel wordt hiervoor waarschijnlijk in 2009 een convenant opgesteld. Door de EU is in de richtlijn over de rapportageverplichting nauwkeurig vastgelegd welke gegevens moeten worden geleverd en is de kwaliteit daarvan bepaald. Daarover behoeft derhalve nauwelijks overleg plaats te vinden tussen CBS en SenterNovem. Alleen aan het begin van elk jaar is er een kort afstemmingsoverleg om te bezien of er nog aanvullende vragen zijn die in de enquêtes moeten worden opgenomen. In

algemene zin valt te zeggen dat bij werkzaamheden voor derden de inhoudelijke keuzes worden gemaakt in samenwerking met de opdrachtgever, terwijl de technische keuze worden gemaakt door het CBS zelf.

Voor sturing van de reguliere CBS taken was het oorspronkelijk zo dat onder de CCS de Commissies van Advies zaten. In deze commissies werden de werkzaamheden van de verschillende CBS directies besproken. De oorspronkelijke Commissies van Advies waren thema-gewijze georganiseerd. Onder andere was er een Commissie van Advies voor de milieustatistieken. Met de overgang naar de ZBO status in 2004 werden de Commissies van Advies opgeheven. Na 2004 zijn daarvoor de zogenaamde Adviesraden in de plaats gekomen die de verschillende directies adviseren. Anders dan de oorspronkelijke Commissies van Advies zijn de Adviesraden directie-gewijze georganiseerd. Er zijn bij het CBS circa zes Adviesraden. Voor de Divisie Bedrijfseconomische Statistieken (BES), waaronder de milieustatistieken vallen, zijn er twee Adviesraden:

- De Adviesraad Maatschappij en Economie
- De Adviesraad Economische Statistiek

Onder de Adviesraad Maatschappij en Economie vallen onder andere de milieustatistieken en de gezondheidsstatistieken. In de Adviesraden zitten wetenschappers en vertegenwoordigers van de gebruikers van de statistieken. Op het dg CBS directieniveau is er verder nog een aparte raad, hierin zitten de voorzitters van de Adviesraden en de directeuren van de planbureaus.

Naast de twee adviesraden die op het niveau van de directie opereren, zijn er voor een aantal thema's ook expertgroepen actief, zoals bijvoorbeeld voor het thema energie. Deze expertgroepen zijn meer in detail met de inhoud van de statistieken bezig. De expertgroepen zijn samengesteld uit deskundigen op het desbetreffende terrein. Voor het onderwerp milieu is er geen expertgroep actief. De reden hiervoor is dat er veelvuldige afstemming plaatsvindt en overleg is met de gebruikers in het kader van de diverse samenwerkingsverbanden zoals de Emissieregistratie. De vragen die er zijn worden in de reguliere werkoverleggen opgelost.

4.4 Productie

De productie van statistieken door het CBS verloopt op drie manieren. De eerste manier is dat het CBS, daar waar mogelijk, gebruik maakt van de registraties van andere overheden. Een voorbeeld is de inwinning van gegevens vanuit de elektronische milieujaarverslaglegging (e-MJV) zoals deze wordt beheerd door de Emissieregistratie. Een ander voorbeeld betreft de gegevens over afvalwaterzuiveringen van de waterschappen. Een derde voorbeeld wordt gevormd door de gegevens van de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV. Deze gegevens worden door het CBS gebruikt ten behoeve van de meststatistieken. De gegevensuitwisseling vindt over het algemeen elektronisch plaats. De waterschappen worden bevraagd met behulp van een elektronisch vragenformulier.

Er treden in praktijk bij deze vorm van gegevensinwinning door het CBS geen grote knelpunten op. Omdat het in alle gevallen om langlopende activiteiten gaat zijn de eventuele problemen inmiddels opgelost. Er liggen wel problemen op het vlak van de privacy- en concurrentiegevoeligheid van bepaalde gegevens. In de meeste gevallen kan door het CBS een beroep worden gedaan op de wettelijke verplichting tot het leveren van de gegevens op basis van de Wet op het CBS en het Besluit Gegevensverwerking CBS.

De tweede manier van gegevensinwinning door het CBS geschiedt door middel van periodieke enquêtes. In de Wet op het CBS en in het Besluit Gegevensverwerking staat

aangegeven wie het CBS mag bevragen en voor welke onderwerpen. De bevraging door middel van enquêtes voor milieu is op divisieniveau centraal geregeld. Het CBS is bezig met het onderbrengen van alle enquêtes van het instituut in één speciale divisie, de Divisie Gegevensverzameling. Momenteel is dat echter nog niet het geval en zijn de enquêtes nog per divisie georganiseerd. Een voorbeeld van deze wijze van gegevensinwinning betreft de Statistiek Gemeentelijk Afval. De gemeenten ontvangen tweejaarlijks een enquêteformulier van het CBS over het gemeentelijk afval. De respons op deze enquête is goed, zo'n 95%. De rest wordt door het CBS bijgeschat. Een ander voorbeeld betreft de provincies, die vijfjaarlijks bevestigd worden op het bestrijdingsmiddelengebruik door overheden. De enquêtes vinden veelal nog op papier plaats. Een steeds belangrijker aantal enquêtes van de CBS vindt inmiddels elektronisch plaats. Voor milieu is dat echter nog niet het geval (met uitzondering van water). Het CBS werkt er aan om de enquêtes elektronisch te maken. Dat kost echter tijd aangezien de omschakeling veel ontwikkelingscapaciteit vergt doordat er aan de gegevensinzameling hoge eisen worden gesteld.

De derde manier waarop het CBS gegevens verzamelt is door middel van onderzoek en vanuit de literatuur. Daaronder vallen ook de statistieken die door de milieuafdeling berekend worden vanuit andere gegevensbestanden. Een voorbeeld zijn de statistieken over de emissie van het wegverkeer. Deze worden berekend vanuit de verkeersintensiteiten, de verkeerssamenstelling en de bijbehorende emissiefactoren. Een ander voorbeeld zijn de meststatistieken, die onder meer berekend worden vanuit de metingen en de veevoersamenstellingen.

Om de administratieve lastendruk te beperken verzamelt het CBS primair gegevens via het eerste spoor uit bestaande bestanden van overheidsorganisaties. Het gaat hierbij om gegevens van rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen. Ook vallen hieronder organisaties die een in de wet geregelde taak uitvoeren en die geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden door de overheid. De tweede lijn die wordt gevolgd in het kader van de administratieve lastenverlichting is de gegevensverwerving uit literatuur, onderzoek en door modelberekeningen. Pas in een derde lijn verzamelt het CBS gegevens door middel van enquêtes bij bedrijven en burgers. De gegevens van zowel overheden, als van bedrijven en burgers, dienen kosteloos aan het CBS beschikbaar te worden gesteld. Dit is in de Wet op het CBS vastgelegd.

Het CBS heeft voor haar statistieken een systeem van kwaliteitszorg ingericht dat voldoet aan de hoogste internationale normen. Het CBS werkt mee aan kwaliteitstoetsen door het IMF, door de Europese Commissie en door Eurostat. Het CBS werkt volgens de Europese Praktijkrichtlijn voor Statistische Autoriteiten (ESCP). De praktijkcode bevat regels op het gebied van het institutionele kader, de statistische processen en de statistische output. Het CBS werkt tevens conform de regels van de Kwaliteitsverklaring van het Europees Statistisch Systeem (Quality Declaration ESS). De systematische kwaliteitszorg wordt in praktijk gebracht aan de hand van het Excellence Model van de European Foundation for Quality Management (EFQM).

De afvalstatistieken die het CBS maakt voor de EU hebben een tweejaarlijkse cyclus. Het gaat daarbij over afvalproductie en over afvalinzameling en verwerking. Deze taak voert het CBS uit samen met SenterNovem, waarbij het CBS de leading partner is richting EU. De afvalgegevens worden door het CBS aangeleverd aan Eurostat, het statistisch bureau van Europa. De statistieken over milieukosten en milieu-investeringen zijn een onderdeel van de CBS taak in de Europese Structural Business Statistics waarbij productiestatistieken van bedrijven worden gemaakt. Voor milieukosten en milieu-investeringen gaat het om alle SBI's in de nijverheid. De code SBI staat daarbij voor de Standaard Bedrijfsindeling die door het CBS wordt gehanteerd.

Een nieuwe taak van het CBS, die op korte termijn gaat spelen, betreft de statistieken over de afzet en het gebruik van landbouwbestrijdingsmiddelen. De EU verordening die de statistische taken op het gebied van landbouwbestrijdingsmiddelen zal gaan regelen is momenteel in voorbereiding. De verordening zit inmiddels in een 2^e lezing bij het Europees Parlement. De bedoeling is om elk jaar de afzet van bestrijdingsmiddelen in beeld te brengen en elke 5 jaar het gebruik van deze middelen in de landbouw.

In opdracht van het ministerie van LNV verzorgt het CBS natuurstatistieken. Elk jaar vindt met LNV afstemming over deze statistieken plaats in het kader van de jaaropdracht. Verder levert het CBS periodiek de gegevens voor de indicator over de natuurkwaliteit van landbouwgronden aan het Europees Milieuagentschap. Het betreft de Farmland Bird Index, een van de zogenaamde structural indicators van de EU. Het CBS heeft samen met het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) een belangrijke bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van deze indicator en is ook nu nog betrokken bij de jaarlijkse berekening ervan.

Verder levert het CBS veel gegevens aan andere organisaties die internationale rapportageverplichtingen hebben. Dit betreft bijvoorbeeld achterliggende gegevens voor afvalwaterzuivering, bestrijdingsmiddelen, mineralenbalansen en emissies naar water en lucht. Deze gegevens worden door verschillende organisaties gebruikt voor diverse EU en internationale rapportages.

Tenslotte verzorgt het CBS het doorlopende leefsituatie onderzoek (POLs). Hierin worden burgers door middel van een enquête bevroegd op een groot aantal aspecten die de leefsituatie aangaan. Ten aanzien van milieu zijn hierin de onderwerpen lawaaihinder, stankhinder en burenoverlast opgenomen.

Om nieuwe, maatschappelijk belangrijk geachte statistieken te kunnen ontwikkelen, worden binnen het CBS speerpuntprojecten ingericht. De komende jaren zal onder meer gewerkt worden aan het speerpunt duurzaamheid teneinde de informatie en de samenhang van informatie op dat gebied te verbeteren. Op zo'n speerpunt wordt enige jaren ontwikkelcapaciteit ingezet. De ontwikkelde producten dienen uiteindelijk in de reguliere productie te belanden.

4.5 Beheer

Zoals in de Wet op het CBS is geregeld stelt het CBS de resultaten van het werk in de vorm van statistieken beschikbaar voor praktijk, beleid en wetenschap. Om redenen van privacy- en concurrentiebescherming zijn alleen de geaggregeerde uitkomsten vrij beschikbaar. Deze zijn niet terug te leiden op een persoon of een bedrijf. Voor wetenschappelijke doeleinden kan het CBS ook de onderliggende microbestanden leveren. Hierbij vindt nauwkeurige controle plaats om te zien of de levering voldoet aan de voorwaarden die daarvoor in de Wet op het CBS zijn vastgelegd. De levering van microbestanden staat onder toezicht van de CCS.

De algemene CBS statistieken zijn online beschikbaar in Statline. De gebruiker kan zelf de benodigde selecties maken in onderwerp, regionale indeling en tijdsperioden. De resultaten kunnen worden geprint of gedownload in algemeen gangbare softwarepakketten. Statline bevat zeer veel informatie en is mede daardoor niet laagdrempelig, een goed gebruik ervan vergt kunde en oefening. Voor maatwerk in de vorm van speciale statistieken is tegen een vergoeding via het CBS Servicecentrum de hulp van CBS deskundigen beschikbaar.

De gegevensinzameling en bewerking is momenteel per divisie georganiseerd en dat geldt ook voor de opslag van de gegevens. Vanuit de verschillende databases worden de gegevens beschikbaar gesteld aan de afdelingen die de analyses uitvoeren en de

statistieken maken. In het geval van de milieustatistieken verzorgt de afdeling BWV de enquêtes, zorgt dat de primaire resultaten daarvan worden opgeslagen in een database en stelt de gegevens beschikbaar aan de milieuafdeling. Daarbij worden de databases feitelijk overgedragen aan de afdelingen die de statistiek maken. De milieuafdeling maakt vanuit de basisgegevens de statistieken en slaat deze in een eigen database op. Vanuit deze eigen database worden de gegevens beschikbaar gesteld aan Statline. De milieumedewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor de invoer in Statline. De invoerprocedure loopt via vaststaande protocollen en kent een aantal controle mechanismes.

Het systeem voor de statistiek milieukosten van bedrijven is sterk verouderd. Daarnaast is het bij het CBS in zijn algemeenheid zo dat er een veelheid aan systemen en instrumenten in gebruik is en dat daardoor het onderhoud veel capaciteit vergt. Ten aanzien van het gegevensbeheer is er daarom CBS-breed een masterplan ontwikkeld dat in deze situatie verandering moet gaan brengen. In de toekomst zal het maken van de enquêtes en het invoeren van de primaire enquête resultaten gebeuren in één centrale directie en zullen ook de primaire gegevens centraal worden opgeslagen. Er komt één centrale CBS systeemarchitectuur voor alle onderwerpen en directies en er komt binnen deze centrale architectuur een beperkt aantal standaard modules voor gegevensverwerking beschikbaar. Het systeem wordt zodanig opgezet dat er op bepaalde punten in de totstandkoming van de statistieken een kopie van de gegevensbestanden wordt gemaakt die in het centrale systeem wordt opgeslagen.

Verder komt er één Data Service Centrum (DSC) dat dit systeem moet gaan beheren. De uitwerking en implementatie van het masterplan is momenteel gaande, maar loopt niet erg snel. Momenteel is er een discussie over welke tools standaardtoepassingen zullen worden en welke niet.

4.6 Uitlevering

Zoals het CBS, bij wet geregeld, om niet gegevens van andere overheden, bedrijven en burgers krijgt, zo stelt het CBS de samengestelde statistieken ook weer om niet beschikbaar aan de gebruikers. Algemene statistieken zijn via de website gratis verkrijgbaar. Deze website, Statline, bevat in principe alle CBS statistieken. Het is voor het CBS de belangrijkste uitleveringsvorm. Het CBS Servicecentrum kan klanten op verzoek helpen bij het vinden van de juiste gegevens. Dit deel van de uitlevering van het CBS kan gekenschetst worden als het overheidsmodel.

Bij het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS kunnen klanten terecht voor advies en voor het laten uitvoeren van statistisch onderzoek. In dit soort gevallen vraagt het CBS een vergoeding. In toenemende mate verleent het CBS daarnaast in opdracht en tegen betaling diensten aan departementen. Ook deze vormen van uitlevering kunnen worden gerekend tot het overheidsmodel omdat het hoofdzakelijk overheden zijn die deze opdrachten aan het CBS verstrekken.

Tenslotte sluit het CBS in toenemende mate overeenkomsten af met andere overheidsorganisaties waarbij binnen bepaalde beleidsterreinen of beleidsprogramma's onderling om niet informatie wordt gedeeld. Dit deel van de CBS uitlevering loopt via het samenwerkingsmodel.

De uitlevering van de gegevens van het CBS loopt dus via twee modellen:

- het overheidsmodel,
- het samenwerkingsmodel.

5. Het business model van de Emissieregistratie

5.1 Regelgeving

De Emissieregistratie (ER) is opgezet om emissies naar lucht, bodem en oppervlaktewater in kaart te brengen teneinde het milieubeleid gericht invulling te kunnen geven en de resultaten daarvan te kunnen monitoren. Uitgaande van bekende milieuproblemen brengt de ER in kaart door welke stoffen deze problemen ontstaan, in welk compartiment dat gebeurt, wat de bronnen van deze stoffen zijn en waar deze zich bevinden, hoe groot de emissies zijn en hoe deze zich ontwikkelen in de tijd. De ER brengt met name de gegevens in kaart op de gebieden lucht, water, bodem en afval. Alle bronnen in Nederland worden geregistreerd, naast de bekende bronnen ook bijvoorbeeld depositie uit de lucht, import via rivieren enzovoort. Het registreren van de emissies, zoals dit plaatsvindt door de ER, heeft drie doelen:

- Het monitoren van emissies om te kunnen voldoen aan de nationale en Europese rapportageverplichtingen.
- Het toetsen van de voortgang van het emissiebeleid van de Nederlandse overheid.
- Het beschikbaar stellen van informatie over emissies aan overheden, bedrijven en aan de burgers.

De ER is in 1974 gestart door de Inspectie van het toenmalige ministerie Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Met de ministeriële herindeling werd de ER ondergebracht bij de Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). De regierol lag bij de Inspectie terwijl het databeheer bij het RIVM lag. In 2004 werd de ER ondergebracht bij het toenmalige Milieu en Natuur Planbureau (MNP). Daarbij werd ook de regierol bij het MNP ondergebracht. Bij deze overgang werd door VROM aan het MNP een opdracht verstrekt voor een periode van vijf jaren, van april 2004 tot april 2009. De inbreng van andere kennisinstituten in de ER werd vastgelegd in convenanten met het MNP. Een belangrijke eis bij de overdracht van de ER naar het MNP was een kostenreductie van circa 30%, te bereiken door inhoudelijke en organisatorische aanpassingen. Het MNP is inmiddels gefuseerd met het Ruimtelijk Planbureau tot het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In de huidige situatie valt de ER derhalve onder het PBL. In het integratietraject van het Milieu en Natuur Planbureau en het Ruimtelijk Planbureau tot het Planbureau voor de Leefomgeving zal de ER waarschijnlijk worden uitgelicht en weer worden ondergebracht bij het RIVM.

De basis voor de nationale werkzaamheden van de ER ligt met name in de Wet Milieubeheer. Daarnaast spelen de Meststoffenwet en de (nieuwe) Waterwet een rol. Voor al deze Nederlandse regelgeving geldt dat het de taak vastlegt maar dat de regelgeving niet aanduidt dat specifiek de ER die taak uit moet voeren. Dat laatste ligt vast in taakafspraken die tussen de betrokken ministeries, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Emissieregistratie zijn gemaakt.

Internationaal gezien is belangrijk dat sinds 2007 bepaalde bedrijven volgens nieuwe regels emissies moeten gaan registreren. De basis voor deze vernieuwing ligt in het PRTR protocol (Pollutant Release and Transfer Register) en de daarop gebaseerde EU verordening PRTR (2006). Deze verordening verplicht bedrijven emissies te rapporteren aan de overheid en de overheid om deze gegevens beschikbaar te stellen aan de burgers. Het PRTR protocol is een uitvloeisel van het Verdrag van Aarhus. In dit verdrag is onder meer vastgelegd dat burgers toegang moeten hebben tot gegevens over de lokale milieukwaliteit.

Wat het PRTR protocol betreft gaat het hierbij om:

- De uitstoot van verontreinigende stoffen door specifieke bronnen (bedrijven).
- De uitstoot van verontreinigende stoffen door diffuse bronnen.
- De afvoer van afvalstoffen door bedrijven.

Internationaal gezien is ook het Kyoto Protocol belangrijk voor de ER. De Nederlandse overheid moet voldoen aan jaarlijkse rapportageverplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen over broeikasgassen: het Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol. Jaarlijks moet een nationale inventarisatie van emissies van broeikasgassen worden opgesteld en gepubliceerd. In de uitwerking van het protocol liggen nauwkeurige regels vast voor de wijze waarop de emissie van broeikasgassen berekend en geregistreerd moet worden en tevens zijn er strenge regels rond de reviews. VROM heeft daarvoor de National Inventory Entity voor broeikasgasemissies (NIE) opgericht. Deze organisatie controleert de emissiegegevens van broeikasgassen bij de ER. De NIE is ondergebracht bij SenterNovem. De NIE is verder het officiële loket van de Nederlandse overheid voor de emissierapportages over broeikasgassen voor bijvoorbeeld de VN. Het benoemen van een dergelijke organisatie is verplicht onder het Kyoto-protocol. Door het ministerie van VROM is de NIE formeel voor deze taak aangewezen.

Daarnaast zijn er nog vele andere Europese richtlijnen en verordeningen die een basis vormen voor de werkzaamheden van de ER. Voor alle Europese en internationale regelgeving geldt dat de rapportageverplichting op zich vastligt, maar dat het in het specifieke Nederlandse geval niet zo is dat de uitvoering van de taak specifiek bij de ER is neergelegd. Ook in dit geval ligt de taaktoedeling vast in de taakafspraken die tussen de betrokken ministeries, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Emissieregistratie zijn gemaakt.

De nationale en Europese rapportageverplichtingen van emissiegegevens die de basis vormen voor de ER zijn specifiek terug te voeren op de volgende wet en regelgeving:

- Wet Milieubeheer (Milieubalans, Milieu en Natuur Compendium, Nationaal Milieuplan)
- Meststoffenwet (Evaluatie Meststoffenwet)
- Waterwet (Water in Beeld)
- EU richtlijn inzake emissieplafonds luchtverontreinigende stoffen (NEC)
- EU beschikking inzake de uitstoot van broeikasgassen (uitvoering Kyoto protocol)
- EU beschikking inzake het Europees emissieregister verontreinigende stoffen (EPER, vervallen per 2007 en vervangen door PRTR)
- EU verordening inzake de registratie van emissies en afvalstoffen (PRTR)
- EU richtlijn inzake de monitoring en evaluatie van luchtverontreinigende stoffen in Europa (EMEP/UNECE).
- EU richtlijn inzake grote verbrandingshaarden (LCP)
- EU richtlijn inzake monitoring broeikasgassen (GHG MM)
- EU richtlijn inzake jaarlijkse emissie inventaris (CLRTAP)
- EU richtlijn inzake emissiehandel (ETS)
- EU richtlijn inzake risicobeoordeling mariene milieu's (OSPARCOM)
- EU Nitratrichtlijn
- EU Kaderrichtlijn Water (KRW)
- EU Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA)
- EU richtlijn inzake afvalstoffenstatistieken
- EU diverse richtlijnen inzake transport, opslag en verwerking van afvalstoffen
- EU verordening inzake de toegang tot milieu-informatie (Aarhus)

5.2 Financiering

Bij de overdracht van de ER naar het MNP is een opdracht verstrekt voor 5 jaren met een vooraf vastgelegd opdrachtvolume per jaar. De begroting bedraagt circa 2,5 miljoen euro per jaar. In het implementatieplan dat is gemaakt voor de overgang naar het MNP liggen de producten van de ER en de jaarlijkse bedragen nauwkeurig vast. Het implementatieplan vormt feitelijk de uitwerking van het contract met VROM. In de begroting zitten niet alleen de directe personeelskosten voor het uitvoeren van de taken maar ook de investeringen en afschrijvingen die voor de taakuitvoering nodig zijn. De reguliere begroting van de ER bestaat voor 0,9 miljoen euro aan personeelskosten, voor 0,9 miljoen euro aan uitbestedingen en voor de rest uit investeringen.

De reguliere financiering van de Emissieregistratie vindt plaats vanuit het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Het ministerie van VROM neemt circa 90% van de kosten van de ER voor haar rekeningen en het ministerie van VenW de resterende 10%. De financiering vanuit VROM komt vanuit de directie Klimaat en Luchtkwaliteit die budgethouder is voor de ER. De huidige opdracht van VROM loopt van april 2004 tot april 2009 en is voornamelijk met een jaar verlengd tot en met april 2010. De bedoeling is om tot een vierjarige financieringscyclus te komen.

De goedkeuring van de jaarlijkse financiering door VROM loopt via de werkplannen van de ER. Deze worden opgesteld onder regie van het PBL. Het jaarlijkse werkplan beschrijft het werkproces, de producten en de verbeteracties die door de samenwerkende instituten binnen de ER in het komende jaar worden uitgevoerd. Het werkplan omvat ook een jaarbegroting. Het werkplan wordt met begroting voorgelegd aan de Stuurgroep ER (zie onder paragraaf 5.3) die het goedkeurt. Na goedkeuring komen de middelen voor de ER via het PBL beschikbaar. De begroting voor de reguliere taken blijft over de jaren min of meer hetzelfde. De middelen die de ER nodig heeft voor aanpassing van methoden moeten in de jaarbegroting worden verwerkt. Deze middelen zijn in principe beperkt omdat de begroting binnen de financiële grenzen van het implementatieplan moet blijven. De ER geeft in het werkplan aanbevelingen voor verbeteracties. De stuurgroep besluit of dergelijke aanbevelingen worden uitgevoerd. Dit kan betekenen dat binnen het project prioriteiten verschoven moeten worden. Alternatief is dat de stuurgroep besluit om aanvullende middelen te verstrekken.

De financiering vanuit VenW komt vanuit de Waterdienst. Deze financiering is bedoeld voor het beheer van de emissiedata op gebied van water en voor het regionaliseren van watergegevens en het leveren daarvan via de ER website. Binnen het budget is een deel bestemd voor het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens over de emissies naar en de belasting van het oppervlaktewater.

Voor taken die buiten de overeengekomen werkzaamheden vallen vindt overleg met VROM plaats en worden door VROM en ook door derden extra middelen beschikbaar gesteld. Voorstellen hiervoor worden uitgewerkt door de ER, besproken met de directie van het PBL en vervolgens voorgelegd aan de directie Klimaat en Luchtkwaliteit van VROM. De ER heeft op deze wijze inmiddels een aantal structurele extra taken in het werkpakket met aanvullende financiering. Zo is het beheer van de Elektronische Milieu Jaarverslaglegging (e-MJV) bij de ER ondergebracht. Hiervoor is er een aanvullende financiering van 0,3 miljoen euro per jaar beschikbaar. Naast de structurele bijdrage levert VROM op deze wijze dus jaarlijks een aanvullende financiële bijdrage voor uitvoering en beheer van het elektronische Milieujaarverslag. Deze bijdrage is deels bedoeld voor de in de e-MJV applicatie door te voeren verbeteringen. Via Infomil levert het ministerie van VROM een aparte bijdrage aan beheer en ontwikkeling van de IPPC module in het e-MJV.

Verder is er een aanvullende externe financiering vanuit het ministerie van Economische Zaken (EZ). Deze financiering is bedoeld voor het beheer van de MJA module van het e-MJV. De bijdrage van EZ heeft te maken met het feit dat de e-MJV ook gegevens bevat die met energie te maken hebben en die dus relevant zijn voor EZ. Voorts is er een additionele financiering vanuit VROM, SenterNovem en het Staatstoezicht op de mijnen om het Integrale PRTR-verslag via het e-MJV te laten lopen.

Tenslotte is er additionele financiering voor de opstelling van het jaarlijkse Netherlands Inventory Report (NIR). Deze taak is ondergebracht bij de ER. Het NIR geeft een toelichting op de officiële emissiecijfers die Nederland heeft geleverd aan het UNECE-secretariaat in het kader van de verplichtingen onder de Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP) en aan de Europese Commissie in het kader van de verplichtingen onder de NEC-richtlijn. Voor opstelling van het NIR stelt VROM jaarlijks 0,2 miljoen euro extra beschikbaar.

Buiten de geldstromen die direct naar de ER gaan zijn er financieringsbronnen voor de kennisinstututen die betrokken zijn bij het in beeld brengen van de landbouwemissies. Deze instututen vallen onder de zogenaamde Wettelijke Onderzoek Taken (WOT) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en worden deels gefinancierd vanuit LNV en deels vanuit het PBL. Het ministerie van LNV levert op deze wijze via het WOT programma indirect een bijdrage aan de financiering van de ER. Uit deze geldstroom worden de bijdragen aan en het voorzitterschap van de werkgroep Landbouw en Landgebruik gefinancierd. Het PBL brengt een deel van de kosten voor de WOT weer ten laste van het ER budget.

De werkzaamheden van TNO aan de ER worden door het PBL direct uit het budget van de ER gefinancierd. De uitbesteding aan TNO omvat een bedrag van 0,8 à 0,9 miljoen euro per jaar. Voor de andere kennisinstututen die gegevens aanleveren voor de ER, zoals bijvoorbeeld het CBS, worden de kosten niet vergoed. De compensatie voor de leveranties zit in het gratis gebruik van de gegevens uit het ER registratiesysteem. De gegevens van de ER leveren een totaalbeeld aan uitstoot op en kunnen worden gebruikt als aanvulling op de eigen gegevens voor eigen doeleinden van de leveranciers. Overigens levert het CBS de grootste bijdrage aan de ER.

5.3 Aansturing

De ER wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De opdracht wordt door het Ministerie van VROM vertrekt aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De regie van de ER is ondergebracht bij het PBL. Binnen het PBL is de ER georganiseerd als een project met een eigen budget.

De aansturing van de ER vanuit de opdrachtgevers vindt plaats door de Stuurgroep Emissieregistratie. De Stuurgroep komt tweemaal per emissieronde (lopend van september tot september) bijeen. De najaarsbijeenkomst is gericht op het vaststellen/prioritering van de programmering aan het begin van de ronde. Tijdens de voorjaarsbijeenkomst worden de resultaten van het afgelopen jaar geëvalueerd. Waar nodig vindt in die bijeenkomst bijstelling van de programmering plaats.

Ten behoeve van de opdrachtgever maakt de ER een jaarlijks werkplan. Dit plan heeft een inhoudelijke, een organisatorische en een financiële component. Hierin is beschreven welke gegevens het daarop volgende jaar worden verzameld en hoe de verzameling, bewerking en opslag van de gegevens zal zijn georganiseerd. De inhoudelijke basis voor het plan wordt aangeleverd door de verschillende taakgroepen

van de ER (zie bij organisatie productie paragraaf 5.4). Door het hoofd ER worden de afwegingen en keuzes binnen het werkplan gemaakt.

Het werkplan legt de programmering van de ER voor het komende jaar vast en beschrijft het werkproces, de producten en verbeteracties die door de binnen de ER samenwerkende instituten in de komende ronde worden uitgevoerd. Het werkplan wordt opgesteld binnen de randvoorwaarden die in het implementatieplan zijn vastgelegd. Dat zijn de financiële randvoorwaarden en de te leveren basisproducten. Bij die basisproducten gaat het om het jaarlijks leveren van twee kwaliteitsgeborgde datasets en daarop gebaseerde rapportages, waarmee Nederland kan voldoen aan nationale en internationale verplichtingen op het gebied van emissiecijfers en – rapportages.

Het werkplan wordt eerst voorgelegd aan de Werkgroep Emissie Monitoring (WEM). De WEM is een zeswekelijks overleg tussen de vertegenwoordigers van alle organisaties die bij de uitvoering van de ER zijn betrokken en de voorzitters van de ER taakgroepen (zie bij organisatie productie paragraaf 5.4). De WEM stelt het werkplan vast, waarna het voorgelegd wordt aan de Stuurgroep Emissieregistratie. Deze stuurgroep bestaat uit de dg's en de betrokken directeuren van de opdrachtgevende ministeries en de directeur van het PBL. De stuurgroep accordeert het jaarlijkse werkplan waarna de ER de uitvoering conform het werkplan ter hand neemt. Het werkplan van de ER komt elk najaar uit.

Na afloop van het jaar maakt de ER daarnaast een jaarverslag. Ook dit jaarverslag heeft een inhoudelijke, een organisatorische en een financiële component. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de werkzaamheden van de ER in het voorgaande jaar. Ook dit jaarverslag wordt voorgelegd aan de Stuurgroep ER. De sturing van de ER vindt derhalve plaats via de beoordeling en goedkeuring door de Stuurgroep van het jaarlijkse werkplan in combinatie met het jaarverslag van het voorgaande jaar.

In het kader van het implementatieplan zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende instituten die bij de ER betrokken zijn. Deze afspraken zijn vervolgens voor een belangrijk deel vastgelegd in onderlinge overeenkomsten tussen de partijen. Jaarlijks worden deze afspraken getoetst en zo nodig herbevestigd of bijgesteld in het werkplan. Na bekrachtiging door de Stuurgroep ER zijn de nieuwe afspraken geldig.

De ER is binnen het PBL als een project georganiseerd. Jaarlijks maakt de ER daartoe tevens een PBL-intern projectplan voor uitvoering van de taken. Het jaarlijkse werkplan beschrijft alleen de uitvoering van de werkzaamheden en heeft geen financiële paragraaf. Dit projectplan wordt voorgelegd aan de directie van het PBL, die het beoordeelt en goedkeurt. Op basis van dit projectplan vindt de uitvoering van de taken plaats. De sturing van het PBL loopt derhalve via het jaarlijkse projectplan. Er is daarnaast de formele goedkeuring van het PBL voor de geproduceerde producten en rapporten.

De ER heeft ook te maken met emissiehandel. De internationale emissiehandel is vastgelegd en geregeld in een groot aantal wetten en besluiten. Voor het toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving wordt door het ministerie van VROM de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa) opgericht. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) ondersteunt de uitvoering van emissiehandel en toetst als onafhankelijk toezichthouder de naleving van de regels. De NEa heeft in eerste instantie de status van een uitvoeringsorganisatie ofwel een agentschap. In de Wet Milieubeheer is opgenomen dat de NEa op termijn zelfstandig wordt. Het Ministerie van VROM is, samen met het Ministerie van Economische Zaken, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid op het gebied van de emissiehandel in CO₂ en NO_x. De NEa gaat zorgen voor de uitvoering van dit beleid. De ER krijgt daardoor in elk geval qua sturing ook met de

NEa te maken. Hoe de toekomstige relatie met de NEa wordt uitgewerkt is echter nog niet duidelijk. Vooralsnog worden elk jaar de cijfers van het Emission Trading System (ETS) vergeleken met de e-MJV cijfers van dezelfde bedrijven.

5.4 Productie

In de ER worden de emissiegegevens van circa 300 stoffen verzameld. Periodiek wordt aan de hand van internationale rapportageverplichtingen de stoffenlijst van de ER bijgesteld. De ER omvat het gehele proces van verzameling, bewerking en registratie van emissies van stoffen naar water, bodem en lucht. De emissies worden geregistreerd door twee gekoppelde informatiesystemen, de Emissieregistratie-Individueel en de Emissieregistratie-Collectief. Deze twee systemen zijn geïntegreerd in één centrale database (de ER). In het Emissieregistratie-Individueel systeem zijn de emissiegegevens opgeslagen van de belangrijkste bedrijven die individueel zijn geregistreerd. In het collectieve registratiesysteem zijn de gegevens van de bijgeschatte industriële emissies en overige geregistreerde emissies opgenomen. De gegevens uit het beide systemen worden gecombineerd waardoor het totaal beeld van de emissies ontstaat. Dit totaal beeld omvat ruimtelijk gelokaliseerde emissiegegevens.

De bij de ER betrokken organisaties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het verzamelen, bewerken, registreren en beheren van de emissiegegevens. Ieder van de betrokken organisaties heeft daarbij een eigen rol en verantwoordelijkheid. De rollen en verantwoordelijkheden liggen vast in het jaarlijkse werkplan. De projectleider Emissieregistratie van het PBL coördineert de totstandkoming van het werkplan en de uitvoering daarvan en is daarmee verantwoordelijk voor het proces van de Emissieregistratie. De betrokken instituten zijn elk op hun eigen terrein inhoudelijk verantwoordelijk voor de gegevens van de ER.

Binnen de ER werken 10 organisaties samen, dit zijn:

- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- Facilitaire Organisatie Industrie (FOI)
- Rijkswaterstaat Waterdienst (hierin zij RIZA en RIKZ opgegaan)
- Deltares (privaat publieke organisatie voortgekomen uit RIZA)
- Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS, voorgekomen uit de AVV)
- Alterra
- Landbouw Economisch Instituut (LEI)
- SenterNovem (als SN-Uitvoering afvalbeheer en als SN-Infomil)
- TNO Bouw en Ondergrond

Het verzamelen en bewerken van gegevens vindt plaats in de taakgroepen van de ER volgens vastgestelde methoden. De taakgroepen beheren de afgesproken methodieken en passen deze toe bij de berekening van emissies. De taakgroepen geven verder verklaringen voor trends en voor verschillen tussen de jaren. In de taakgroepen hebben de deskundigen van de bij het onderwerp betrokken instituten zitting. De taakgroepvoorzitter bewaakt de voortgang van de werkzaamheden en is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van emissiegegevens en (trend)verklaringen en vertegenwoordigt verder de taakgroep in de WEM. Na goedkeuring van de betrokken instituten worden de emissiecijfers vastgesteld door de projectleider ER en ruimtelijk verdeeld over Nederland. Er zijn vijf taakgroepen:

- Taakgroep Energie, Industrie, en Afvalverwijdering (ENINA)
- Taakgroep Verkeer en Vervoer
- Werkgroep Landbouw en Landgebruik
- Taakgroep Methode-ontwikkeling Wateremissies (MEWAT)
- Taakgroep Overige Bronnen (WESP)

De taakgroepen initiëren waar noodzakelijk de ontwikkeling van methoden op basis van hun kennis en expertise. De ER past in de uitvoering van het werkplan nieuwe methoden toe, mits die op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen en te vertalen zijn naar de praktijk van de ER. Waar het doorvoeren van dergelijke wijzigingen van tevoren door de taakgroepen te voorzien is, staat dit reeds aangekondigd in het werkplan van het betreffende jaar. De wijze waarop omgegaan wordt met nieuwe inzichten is vastgelegd in het 'ER protocol nieuwe inzichten'.

De uitvoering van de taken van de ER vindt plaats conform de jaarlijkse werkplannen onder regie c.q. verantwoordelijkheid van het PBL. Het PBL is derhalve in eerste instantie ook verantwoordelijk voor de inhoud van de producten van de ER. De basistaak van de ER is het jaarlijks leveren van twee kwaliteitsgeborgde datasets, één geregionaliseerde dataset en diverse rapportages zoals die in het werkplan zijn beschreven. Hiermee moet invulling worden gegeven aan de bestaande nationale en internationale rapportage verplichtingen. Bij het indienen van de rapportages bij internationale organisaties, neemt het ministerie van VROM de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de rapportages over.

Bij de productie van de gegevens zijn alle deelnemende instituten in principe verantwoordelijk voor hun deel van de gegevens. Er zijn drie instituten die de gehele gegevensset goed of af kunnen keuren, dat zijn het PBL, het CBS en RWS-WD. Alle emissiecijfers die in een ronde worden opgeleverd, worden vastgesteld door de projectleider ER, nadat de betrokken instituten akkoord zijn gegaan met de emissiecijfers. Een eenmaal vastgestelde dataset wordt niet meer gewijzigd, tenzij daar dwingende redenen voor zijn. De projectleider ER besluit over dergelijke wijzigingen, in overleg met de instituutsvertegenwoordigers. Indien dergelijke wijzigingen ook beleidsimplicaties kunnen hebben, wordt overlegd met de verantwoordelijke beleidsdirectie.

De ER is in de afgelopen periode omgebouwd om te kunnen voldoen aan nieuwe Europese regelgeving over de registratie van emissies en afvalstoffen. Op basis van deze regelgeving moet er een register komen met daarin gegevens over de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen; het zogenaamde Pollutant Release and Transfer Register (PRTR). Er komt zowel een Nederlands PRTR-register als een Europees register, E-PRTR. Het E-PRTR wordt de opvolger van het Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER). Het Nederlandse PRTR register zal elektronisch te raadplegen zijn en beheerd worden door de ER. Door het PRTR hebben burgers en maatschappelijke organisaties toegang tot informatie over milieuvervuilende emissies en afvaltransporten. Het register geeft inzicht in de emissie van vervuilende stoffen in de leefomgeving. Ook kunnen de gegevens van bedrijven binnen de Europese Unie met elkaar worden vergeleken. De eerste rapportage van de ER volgens de PRTR richtlijnen vindt plaats in 2009 over het jaar 2007 en zal vervolgens jaarlijks worden geactualiseerd.

Het huidige systeem van elektronische milieujaarverslaglegging (e-MJV) is de basis voor het verzamelen en valideren van de individuele emissiegegevens volgens de PRTR. Veel rapportageplichtige bedrijven werken al met e-MJV en kunnen daardoor relatief eenvoudig aan de nieuwe PRTR verplichting voldoen. Provincies, gemeenten, RWS en waterschappen hebben als bevoegde gezagen onder de Wet Milieubeheer of de Waterwet de taak om de rapportages te valideren.

Om de kwaliteit van de gegevens te bewaken is in het productieproces van de ER een aantal controlestappen ingebouwd. Dit is gebaseerd op een systeem van kwaliteitstoetsing dat door de ER zelf is ontwikkeld. Een van de controles op kwaliteit geschiedt aan de hand van trendanalyse. Dit is de vergelijking met cijfers die in voorgaande jaren zijn geproduceerd. Verder wordt controle uitgevoerd aan de hand van vergelijking met andere gegevens, zoals metingen of energie- en productiestatistieken. De gegevens van individuele bedrijven worden gevalideerd door

de provincies aan de hand van informatie uit de vergunningverlening. Tenslotte zijn er protocollen opgesteld voor het aanleveren van gegevens door de verschillende partijen. In het kader van de kwaliteitsbewaking voert de ER verder regelmatig afhankelijkheid- en kwetsbaarheidsanalyses uit. Afhankelijk van de resultaten van deze analyses wordt de systeemarchitectuur aangepast.

Een probleem is dat de administratieve lastenverlichting ertoe leidt dat de overheid bedrijven om steeds minder milieu informatie vraagt. Dat staat op gespannen voet met het feit dat er met name internationaal gezien over steeds meer gegevens moet worden gerapporteerd. Daar komt bij dat bedrijven een deel van de informatie in een aantal gevallen als vertrouwelijk aanmerken. Het feit dat de overheid, in verband met de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) en het verdrag van Aarhus, de verzamelde gegevens aan iedereen beschikbaar moet stellen, weerhoudt de bedrijven er in toenemende mate van om vertrouwelijke gegevens aan de ER te leveren.

De ER heeft geen wettelijke mogelijkheden om bedrijven tot levering te dwingen als dat nodig is. Het lijkt erop alsof de overheden in de omliggende landen meer wettelijke mogelijkheden hebben om de levering van gegevens bij de bedrijven af te dwingen. In Nederland berust de levering van extra informatie buiten de wettelijk verplichte nog steeds op vrijwilligheid. De ER moet daardoor continu schipperen om de benodigde gegevens bijeen te krijgen. Zo heeft de ER nu een opdracht bij TNO uitstaan om schoorsteenhoogtes van de top 300 bedrijven te inventariseren. De bedrijven hoeven deze gegevens niet zelf aan de ER te leveren.

Wat verder nog speelt in dit licht is dat de normen waaronder de bedrijven moeten rapporteren in Nederland strenger zijn dan Europees verplicht. Dit heeft te maken met het dichter bevolkt zijn van Nederland, maar wordt vaak anders uitgelegd. Het is voor de ER een nadeel dat de bedrijven niet wettelijk verplicht zijn om de vereiste gegevens aan de ER te leveren.

5.5 Beheer

Emissiegegevens die zijn geproduceerd door de taakgroepen, zijn goedgekeurd door de betrokken instituten en vervolgens zijn vastgesteld door de projectleider ER worden opgeslagen in de centrale database van de ER. Deze database is in beheer bij het PBL. De ER bevat gegevens over de grootte en over de locatie van emissies. Ook opgenomen zijn gegevens over geregistreerde individuele puntbronnen (op basis van jaarverslagen en enquêtes) en gegevens over diffuse bronnen (zoals berekend door de taakgroepen).

De ER werkt met een interne website. Hieruit worden door de taakgroepen bestanden gedownload en na actualisatie weer ge-upload. Het systeem zit zo in elkaar dat de taakgroepen alleen hun eigen gegevens kunnen downloaden en uploaden. Behalve de actualisaties van de taakgroepen komen ook de gegevens uit de e-MJV in de interne website. De gegevens worden in rondes, de zogenaamde tweejaarlijkse datasets vastgesteld: één voorlopige dataset van het voorgaande jaar (t-1) en één definitieve dataset van het jaar daarvoor (t-2). In maart van elk jaar komt t-2 beschikbaar en in juni van elk jaar de t-1 dataset. Deze gegevens vormen de basis voor diverse andere analyses en rapportages. Vanuit de interne website wordt het centrale basisbestand van de ER (ofwel de PRTR) gemaakt. Vanuit dit centrale basisbestand vinden de verschillende rapportages naar de EU plaats. Ook de publieke websites (emissieregistratie.nl en het engelstalige prtr.nl) zijn op dit basisbestand aangesloten. Via een zogenaamd embargoshield worden in deze sites vertrouwelijke gegevens uitgefilterd. In de publieke versie van de ER wordt slechts één dataset getoond vanaf 1990.

Qua uitwisseling- en beheerstandaarden sluit de ER aan op de EU richtlijnen. De verschillende EU rapportageverplichtingen leggen nauwkeurig vast hoe de rapportage moet plaatsvinden. Per rapportage is er een aparte standaard, soms is deze in XML (Extensible Markup Language) en soms in de vorm van een spreadsheet. Via Eionet (European Environment Information and Observation Network) levert de ER de rapportage aan zoals dit in de richtlijnen is vastgelegd. Het toekomstige Europese SEIS (Shared Environmental Information System) zou in de informatielevering aan de EU een grote verbetering kunnen brengen. Voorlopig werkt dat systeem echter nog niet want het is nog in ontwikkeling. De ER participeert op beperkte schaal actief in de totstandkoming van SEIS.

Bij de nieuwbouw van de ER is een keuze voor een uitwisselingsstandaard gemaakt. In overleg met de andere partners binnen de ER zijn webservice en XML afgevallen. De enige standaard waar de ER partners het over eens konden worden was MS Acces. Daarom is de nieuwbouw van de ER gebaseerd op uitwisseling via Access databases. Voor de e-MJV wordt alle informatie wel via XML tussen de verschillende systemen overgedragen.

5.6 Uitlevering

De gegevens van de Emissieregistratie zijn online beschikbaar via de website van de ER. Het doel van deze website is om het publiek en professionele gebruikers toegang te verlenen tot een deel van de emissiegegevens uit de centrale database van de Emissieregistratie. Er zijn circa 600 categorieën en bronnen in opgeslagen. De gegevens kunnen worden geraadpleegd in een aantal vormen. Gekozen kan worden voor het soort verontreiniging, voor de bron van de verontreiniging (doelgroep) voor het compartiment waarin de emissie plaatsvindt, voor de tijdsperiode (jaartallen) en voor het soort presentatie (tabellen, diagrammen of kaarten). Het is mogelijk de emissies geografisch weer te geven volgens de administratieve grenzen van provincies, gemeenten en dergelijke, of in een rasterstructuur.

Op de website wordt de achtergrond van het proces van de ER toegelicht en uiteengezet op welke wijze de Emissieregistratie georganiseerd is. Via de website krijgt de gebruiker tevens toegang tot de emissietabel waarmee verschillende combinaties van stoffen en emissiebronnen kunnen worden geselecteerd. De gegevens kunnen vanaf de site worden geprint of gedownload in de vorm van tabellen, grafieken of kaarten.

Het informatieloket Emissieregistratie kan hulp bieden bij het raadplegen van de gegevens van de ER. Het gebruik van de gegevens van de ER is gratis, ook bij gebruik van het informatieloket worden er door de ER geen kosten in rekening gebracht. De ER verricht verder geen betaalde diensten voor derden buiten de verschillende overheden die voor de financiering zorg dragen. Dat betekent dat het uitleveringsmodel van de ER kan worden gekenschetst als een overheidsmodel. Ook de verschillende rapportages die de ER jaarlijks maakt zijn te beschouwen als een uitlevering volgens het overheidsmodel. Voor de informatie die in het samenwerkingsverband over en weer door de verschillende deelnemers wordt gebruikt loopt de uitlevering via het samenwerkingsmodel. De ER hanteert derhalve twee uitleveringsmodellen:

- Overheidsmodel
- Samenwerkingsmodel

6. Het business model van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit

6.1 Regelgeving

Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) is van start gegaan in 1973. Het LML zorgt sindsdien voor de continue monitoring van de milieukwaliteit in de lucht boven Nederland. Deze metingen geschieden onder andere om te kunnen voldoen aan nationale en Europese rapportageverplichtingen ten aanzien van de luchtkwaliteit. De metingen zijn bedoeld:

- Voor de toetsing van de luchtkwaliteit aan de vastgestelde wettelijke normen uit de Europese en nationale regelgeving.
- Om te kunnen voldoen aan de verplichte Europese en nationale rapportages over de luchtkwaliteit.
- Ter ondersteuning van de beleidsvorming op het gebied van de luchtkwaliteit op nationale, regionale en lokale schaal.
- Voor het geven van informatie aan overheden, burgers en bedrijven over perioden met verhoogde luchtverontreiniging en smogvorming.
- Voor het geven van objectieve informatie over de kwaliteit van de lucht aan de Nederlandse burgers.

In 2007 is in Nederland de nieuwe regelgeving voor luchtkwaliteit in werking getreden met de opname van een nieuw hoofdstuk over luchtkwaliteit in de Wet Milieubeheer. Dit hoofdstuk is bekend als de 'Wet Luchtkwaliteit' en vervangt het 'Besluit Luchtkwaliteit 2005'. De Wet Luchtkwaliteit vormt de basis voor de verzameling, bewerking, registratie en beschikbaarstelling van luchtkwaliteitsgegevens door het LML ten behoeve van het landelijke gebruik.

Binnen de Wet Luchtkwaliteit is een regeling opgenomen om de luchtkwaliteit te beoordelen. Deze regeling bevat voorschriften om de concentratie van luchtvervuiling te meten en te berekenen. De regeling schrijft voor hoe over de uitkomsten van metingen en berekeningen moet worden gerapporteerd. Verder schrijft de regeling voor dat bij overschrijding van de normen voor de luchtkwaliteit een plan met maatregelen wordt opgesteld.

De Europese rapportageverplichtingen ten aanzien van de luchtkwaliteit zijn terug te voeren op een aantal Europese richtlijnen en verordeningen waarvan de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit de belangrijkste is. Daarnaast is er een aantal internationale verdragen waar het LML mee te maken heeft. Dit soort verdragen bepaalt bijvoorbeeld het aantal meetpunten dat nodig is om de emissie van klimaatgassen te monitoren en tevens de locatie waar deze meetpunten moeten staan. De kennis over deze internationale verdragen en over de taken die daaruit voortvloeien ligt niet bij het RIVM maar grotendeels bij het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

De wettelijke basis voor het LML is specifiek gelegen in de volgende internationale, Europese en nationale regelgeving en verdragen.

- EU richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit).
- EU richtlijn inzake de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (Eerste Dochterrichtlijn)
- EU richtlijn inzake grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (Tweede Dochterrichtlijn).
- EU richtlijn inzake grenswaarden voor ozon in de lucht (Derde Dochterrichtlijn).
- EU richtlijn inzake grenswaarden voor arseen, cadmium, kwik, nikkel, en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (Vierde Dochterrichtlijn).

- EU richtlijn inzake vluchtige organische stoffen (VOS Richtlijn).
- EU beschikking inzake de uitwisseling van gegevens van meetnetten voor luchtverontreiniging in de lidstaten (EOL).
- EU richtlijn inzake de monitoring en evaluatie van luchtverontreinigende stoffen in Europa (EMEP/UNECE).
- EU richtlijn inzake emissieplafonds luchtverontreinigende stoffen (NEC)
- UNECE Conventie en Protocol van Gotenburg inzake de vermindering van de uitstoot van ammoniak, zwaveldioxide, stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen.
- Wet op de implementatie van de EU richtlijnen luchtkwaliteit.
- Wet op de meting van luchtkwaliteit.
- Wet Milieubeheer/Wet Luchtkwaliteit (basis voor Milieuverkenning, Milieubalans, Milieu en Natuur Compendium).
- Smogregeling 2001 (smogbestrijding en smogwaarschuwingen).
- Ammoniakwet (ammoniak emissies van intensieve veehouderijen).

De EU richtlijnen vormen voor het LML het belangrijkste kader. Ongeveer 80% van de werkzaamheden van het LML zijn daarop terug te voeren. De nationale regelgeving is grotendeels een afgeleide van de EU regelgeving en voegt daaraan voor wat betreft de LML taken niet veel wezenlijks toe. De nationale regelgeving ijlt alleen enigszins na op de EU richtlijnen. Een voorbeeld is de SO₂ regelgeving. De bijdrage aan de verzuringsproblematiek door de uitstoot van zwaveldioxide is inmiddels over haar hoogtepunt heen. Volgens de aangepaste EU regelgeving zouden er in Nederland nog slechts 3 meetpunten nodig zijn. Volgens de nationale regelgeving moeten er echter voor SO₂ nog minimaal 18 meetpunten zijn. Het LML houdt in dit soort gevallen, waarin nationale en Europese regelgeving niet in overeenstemming zijn, de strengste eisen aan.

6.2 Financiering

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zorgt voor de financiering van het LML. Jaarlijks is daar steeds een vast bedrag voor beschikbaar dat beschikbaar wordt gesteld aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Binnen het RIVM wordt dit bedrag ingezet voor het LML. Sinds 2006 is de hoogte van dit bedrag 3,7 miljoen euro per jaar, daarvóór was het een lager bedrag. De meer of minderkosten in de oude situatie werden opgevangen door, of kwamen ten goede aan het RIVM. De jaarlijkse kosten worden de komende jaren hoger omdat duidelijk is geworden dat er meer investeringen nodig zijn om het LML technisch up to date te houden. Daarnaast is er meer geld nodig omdat het meetprogramma wordt uitgebreid met nieuwe taken. Momenteel vindt een grote vernieuwing van het meetnet plaats, waarvoor een bedrag van 10 miljoen euro over drie jaar is uitgetrokken.

Met VROM is in dit kader overleg over de hoogte van de structurele financiering ná de vernieuwingsoperatie. Daartoe wordt er een nul-meting gemaakt die precies beschrijft hoe het meetnet er nu uitziet. Deze meting zal de basis vormen voor overleg over vervangingsinvesteringen en voor extra financiering voor nieuwe taken van het meetnet. Het ziet ernaar uit dat de extra vervanginginvestering voor het meetnet in de nieuwe opzet circa 1 miljoen euro per jaar bedraagt. Voor aanvullende taken is verder een extra financiering van circa 0,5 miljoen nodig zodat de totale kosten van het LML na de vernieuwing naar schatting uit zullen komen op circa 5,2 miljoen euro per jaar.

De kostenopbouw van het LML ziet er na de vernieuwing in grote lijnen als volgt uit:

Onderhoud	10%
Uitbesteding onderhoud	3%
Telecommunicatie	1%
Electra	2%
Materialen	2%
Uren	61%
Afschrijvingen	21%
Totaal	100%

De financiering vanuit VROM loopt via een driejarige cyclus. Op basis van een begroting van het LML reserveert VROM middelen voor een periode van drie jaar die in jaarlijkse tranches beschikbaar komen voor het RIVM. Binnen deze begroting zijn er gedurende de driejarige periode in principe geen veranderingen tenzij er significante aanpassingen van het takenpakket plaatsvinden bijvoorbeeld bij veranderde wetgeving. In deze gevallen wordt daarover separaat onderhandeld tussen LML en VROM. Binnen de driejaarlijkse begroting vindt de financiële sturing plaats door de projectleider LML. De tekenbevoegdheid loopt volgens de normale RIVM regeling voor projecten.

De financiering van het meetnet binnen het RIVM volgt de structuur van de projectfinancieringen. Op basis van het aantal medewerkers (fte), dat aan het LML werkt, komen middelen voor het LML beschikbaar. Hiervoor worden de normale uurtarieven van het RIVM gebruikt. De investeringskosten voor de apparatuur zitten in deze systematiek in een opslag over de tarieven. De standaard opslag is gebaseerd op kantoorfaciliteiten en lichte laboratoriumfaciliteiten. De investeringskosten zijn bij het LML echter beduidend hoger dan de ruimte die er zit in de standaard opslag over de tarieven, waardoor deze verrekenmethode voor het LML niet optimaal is. Daarom wordt er door het LML en de leiding van het Laboratorium voor Milieumetingen (LVM) gekeken naar een betere oplossing, waarin bijvoorbeeld een deel van de investeringen voor het LML via het projectbudget lopen en niet via het laboratoriumbudget.

6.3 Aansturing

De opdrachtgever voor het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit is het ministerie van VROM. Binnen VROM is de directie K&L (Klimaat en Luchtkwaliteit) verantwoordelijk voor de aansturing van het LML. De uitvoering van het LML valt onder de verantwoordelijkheid van het Laboratorium voor Milieumetingen (LVM) van het RIVM. Het LML is een afdeling van het LVM naast andere gerelateerde afdelingen zoals bijvoorbeeld de afdeling Analytische Chemie (AC) en de afdeling Interpretatie Luchtkwaliteit (IL). Verder zijn er de afdelingen verkennende Metingen en Lidar (VML), Bodem en Water Monitoring (BWM) en Bodem en Water Interpretatie (BWI). Het LML is een afdeling van circa 16 medewerkers. De afdeling IRL heeft 13 medewerkers en de afdeling AC in totaal 25. Van de afdeling AC houdt een klein deel zich bezig met de analyse van lucht en regenwatermonster. De activiteiten rond het LML vormen daarmee een belangrijke taak van het LVM.

De aansturing van het LML is in principe gebaseerd op een projectorganisatie. De feitelijke sturing van het LML vindt plaats door de projectleiding in overleg met de LVM-leiding en vanaf dit niveau wordt verantwoording afgelegd aan de directeur van RIVM-MEV, waaronder het LVM ressorteert. In praktijk werkt de sturing echter iets eenvoudiger. De LML projectleiding stemt voorstellen in eerste instantie af met de leiding van het LVM. Vervolgens zou in principe goedkeuring plaats moeten door de directeur van RIVM-MEV voordat LML voorstellen aan VROM worden voorgelegd. In praktijk wordt de interne verantwoording echter gecombineerd met de

verantwoording aan VROM. Dit geschiedt in de stuurgroep LML waarin, naast de projectleider LML en het laboratoriumhoofd LVM, de verantwoordelijke personen uit de directie K&L van VROM zitting hebben, namelijk de inhoudelijke contactpersoon voor het LML bij K&L en het verantwoordelijk afdelingshoofd binnen K&L, het hoofd van de Afdeling Duurzame Industrie. In deze stuurgroep worden de LML voorstellen aan VROM voorbereid alvorens ze naar de directeur MEV en de directeur K&L van VROM gaan. De investeringsbeslissingen worden genomen door de directeur K&L van VROM. Bij grote investeringen is er binnen VROM een terugkoppeling naar het niveau van de directeur-generaal.

In de stuurgroep LML vindt regelmatig afstemming plaats over de taakuitvoering van het LML, over wijzigingen daarin en over de financiële consequenties van deze wijzigingen. Deze lijn vanuit de stuurgroep, waarin de financiële aspecten nadrukkelijk worden meegenomen, is een nieuwe ontwikkeling. Het overleg ging oorspronkelijk alleen over de inhoudelijke sturing. Het nadeel daarvan was dat de inhoudelijk wensen uit de pas gingen lopen met de financiële mogelijkheden.

De inhoudelijke sturing vindt plaats met zogeheten meetstrategieën. Op basis van de internationale verdragen, de EU richtlijnen en de nationale regelgeving maakt het LML per stof een dergelijke meetstrategie. Deze geeft aan wat er wordt gemeten (bijvoorbeeld uurgemiddelden, daggemiddelden, jaargemiddelden enzovoort) en op hoeveel meetpunten dit geschiedt. De meetstrategieën worden vastgesteld in de Stuurgroep LML. Over de technische eisen aan de metingen vindt in principe geen overleg met VROM plaats, tenzij er structurele budgettaire consequenties zijn. Dit kan omdat de technische eisen die aan de metingen gesteld worden, nauwkeurig vastliggen in de EU richtlijnen. Het LML past deze eisen direct toe. Alleen in specifieke gevallen, wanneer de regelgeving nog niet voldoende is uitgewerkt, is er overleg met VROM. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanschaf van de nieuwe meetapparatuur voor de metingen van fijn stof PM 2,5.

Over de manier waarop er over de gegevens wordt gerapporteerd en over de openbaarmaking van de gegevens via internet is er een afstemmingsoverleg door het afdelingshoofd IL met VROM. De wijze waarop dit geschiedt wordt overigens primair door het LML vormgegeven op basis van hetgeen er wettelijk is bepaald. Met de wijze waarop de aansturing plaatsvindt geeft het LML dus binnen de randvoorwaarden van de regelgeving een aanzienlijke verantwoordelijkheid en ook bevoegdheid in de uitvoering van de taken.

Naast deze algemene aansturing van de door VROM opgedragen taken is er overleg met specifieke gebruikers van producten van het LML. Het gaat er daarbij om dat de producten binnen de mogelijkheden optimaal worden afgestemd op het gewenste gebruik. Ook vanuit deze gebruikersoverleggen vindt een zekere sturing plaats. Een voorbeeld zijn de Grootschalige Concentratiekaarten voor Nederland (GCN) waarover regelmatig overleg is met de belangrijkste gebruiker daarvan, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

6.4 Productie

Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) bestaat uit circa 55 meetlocaties verspreid over heel Nederland. Op iedere meetlocatie is een meetbehuizing opgesteld waarin zich één of meer meetopstellingen bevinden. Deze meetopstellingen (totaal circa 240) meten concentraties van verontreinigde stoffen in lucht en regenwater. Sommige meetlocaties van het LML zijn ook onderdeel van internationale meetnetten. Gegevens van deze locaties worden gebruikt voor onderzoek van luchtkwaliteit op internationale schaal.

In het LML worden ruwweg 2 soorten meetopstellingen onderscheiden.

- Automatische analysers: dit zijn instrumenten die direct de concentratie van een bepaalde stof meten.
- Actieve en passieve monsternemers: dit zijn systemen die lucht- of regenwatermonsters verzamelen. Deze monsters worden op een later tijdstip in de analyselaboratoria van het RIVM onderzocht op specifieke componenten.

Circa 60% van alle meetopstellingen in het LML is opgebouwd rond automatische analysers. Meetgegevens van deze opstellingen worden ieder uur via een gewone telefoonlijn verzonden naar de centrale computer van het LVM bij het RIVM in Bilthoven.

Door het LML worden concentraties van 3 groepen van stoffen (componenten) gemeten:

- Gasvormige componenten: CO, O₃, NO, NO₂, NO_x, SO₂, NH₃, VOC, ZVOC, CO₂, CH₄ en fluoriden.
- Deeltjesgebonden en deeltjesvormige componenten: fijn stof (PM10), zwarte rook, verzurende stoffen (ammonium, nitraat, sulfaat) en metalen (arsen, cadmium, calcium, lood, zink).
- Chemische samenstelling van neerslag: diverse verzurende componenten, metalen (cadmium, koper, ijzer, lood, zink, arsen, chroom, nikkel, kwik) en persistente organische componenten.

Niet alle componenten worden op iedere meetlocatie gemeten. Dit hangt af van de meetstrategie. De meetstrategie wordt bepaald door de wetgeving en daarnaast door de specifieke informatiebehoefte voor beleidsthema's zoals verzuring, verspreiding en vermesting. Voor de meeste componenten (bijv. SO₂, O₃, CO, NO₂, PM10, benzeen en lood) is er een wettelijke (nationale en/of Europese) meetverplichting. In het LML worden 3 soorten meetlocaties onderscheiden: regionaal, stad en straat. Circa de helft van de meetpunten betreft regionale locaties. Het meetnet bestond in 2005 bijvoorbeeld uit: 23 regionale-, 9 stad- en 16 straat locaties, in totaal dus uit 48 meetlocaties.

Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit is opgezet in 1973. In dat jaar werd begonnen met de installatie van automatische analysers voor SO₂. Later werden ook analysers geïnstalleerd voor de meting van bijvoorbeeld CO, O₃ en NO_x. In 1983 werd het maximale aantal van 244 meetlocaties bereikt. Omdat sindsdien voor bijvoorbeeld SO₂ de niveaus sterk zijn gedaald en de kennis over de verspreiding van luchtverontreiniging inmiddels sterk is toegenomen en daarnaast de inzet van rekenmodellen mogelijk werd, kon het aantal meetlocaties geleidelijk aan gereduceerd worden tot circa 50 stuks in de huidige situatie.

De verwachting is dat dit aantal ongeveer constant zal blijven en in elk geval niet verder zal dalen. Wellicht dat er nog enige toename zal plaatsvinden. Wanneer er bijvoorbeeld nieuwe stedelijke agglomeraties komen of wanneer bestaande agglomeraties worden uitgebreid, dan is het op basis van de EU eisen noodzakelijk dat er meetstations worden bijgezet. Dit speelt bijvoorbeeld momenteel rond Enschede.

Buiten de eigen meetpunten is er nog een beperkt aantal meetpunten die speciaal zijn bedoeld voor de dienstverlening aan derden. Het gaat hierbij om 3 meetpunten voor de gemeente Hilversum en 2 voor de provincie Noord Brabant. Deze meetpunten worden alleen gebruikt voor hun specifieke doel en draaien dus niet mee in het landelijk meetnet. Andersom worden er wel punten uit het landelijk meetnet gebruikt als referentie voor de metingen van Hilversum en Noord Brabant. Het beleid van het LML is om de dienstverlening aan gemeenten af te bouwen. De dienstverlening aan provincies zou eventueel kunnen worden uitgebreid.

Het LML heeft verder twee belangrijke partners die eigen meetpunten hebben. Dit zijn de GGD in de regio Amsterdam en de DCMR in de regio Rijnmond. De samenwerking met de GGD en de DCMR is intensief, medewerkers van het LML participeren bij GGD en DCMR intern in de uitvoering van de werkzaamheden. De gegevens van GGD en DCMR worden nu nog niet meegenomen in het LML, maar in de toekomst zal dit waarschijnlijk wel het geval zijn. Dit zou wellicht op termijn kunnen leiden tot het afstoten van enkele LML meetpunten, maar daar wordt voorlopig nog geen rekening mee gehouden.

De vernieuwingsoperatie brengt veel veranderingen in het meetnet. De vernieuwing behelst eigenlijk alle aspecten van het meetnet. De oorspronkelijke aanleiding was dat de fijn stof metingen niet meer voldeden omdat de meetapparatuur daarvoor technisch aan het einde was. Bij nader onderzoek bleek dat er meer elementen van het LML niet meer in orde waren. De meethuisjes waren te klein en het transport van data liep nog via oude telefoonlijnen. De meetapparatuur was verouderd en ook de centrale ICT voorzieningen moesten compleet vervangen worden.

De oorzaak van deze achterstanden was dat het LML jarenlang bedreven werd zonder dat er afdoende geïnvesteerd werd in nieuwe apparatuur. De afschrijvingstermijnen voor praktisch alle elementen van het meetnet waren te lang. De LML vernieuwing moet in 2009 zijn afgerond. Daarna moet het meetnet geëxploiteerd worden met een beter investerings- en vervangingsbeleid en met beter toegesneden afschrijftermijnen. De afschrijftermijnen voor de monitoren zijn bijvoorbeeld teruggebracht van meer dan 15 jaar naar 8 tot 10 jaar.

In de vernieuwingsoperatie wordt ook bekeken welke mogelijkheden er liggen voor uitbesteding van taakonderdelen. De metingen blijven echter ook in de nieuwe opzet binnen de organisatie van het LML. De metingen worden beschouwd als core business en het beleid is dat er geen concessies worden gedaan aan de kwaliteit. Om die reden worden niet alleen de metingen maar ook de analyses in eigen hand gehouden. Een deel van de logistiek van de metingen, namelijk het vervoer van de fijn stof monsters kan in de toekomst eventueel worden uitbesteed. Verder zou op termijn het laboratorium van het LVM om kostentechnische en kwaliteitsredenen kunnen samengaan met de laboratoria van andere organisaties zoals bijvoorbeeld TNO. De laboratorium werkzaamheden zullen echter niet volledig worden uitbesteed.

Het LVM heeft op het proces van meten en analyseren een intern kwaliteitsmanagement systeem dat strikt wordt toegepast. Het LVM is gecertificeerd volgens NEN 9001 en belangrijke onderdelen van het LML meetnet zijn aanvullend daarop gecertificeerd volgens ISO/IEC 17025 door de Nederlandse Raad voor Accreditatie. De meetgegevens van de partners GGD en DCMR zijn nog niet in de LML database opgenomen en vallen dus nog onder het eigen kwaliteitsysteem. Wanneer er in de toekomst een integratie zou plaatsvinden, dan zullen de kwaliteitseisen van het LML ook moeten gaan gelden voor de systemen van GGD en DCMR.

6.5 Beheer

Het LML slaat vanuit de metingen en analyses enorme hoeveelheden gegevens op. Dit geschiedt op de centrale computer van het Laboratorium voor Milieumetingen LVM. Deze computer bevat niet alleen gegevens over de luchtkwaliteit maar ook over kwaliteit van bodem en grondwater en over bijvoorbeeld geluidhinder. De server bevat ook gegevens uit andere grote meetnetten zoals het Landelijk Meetnet Bodemkwaliteit (LMB), het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit (LMG), het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid (LMM) en het Trend Meetnet Verzuring (TMV).

De centrale server staat afzonderlijk op een beveiligd deel van het RIVM terrein. De centrale LVM computer is in beheer bij en valt onder verantwoordelijkheid van het RIVM. Er wordt met het KNMI gepraat over de mogelijkheid tot samenwerking op ICT gebied. Voorlopig is implementatie hiervan echter nog niet aan de orde.

De data van de automatische analysers worden direct naar de centrale computer verzonden. Vanuit de actieve en passieve monsternemers komen de monsters eerst in het RIVM laboratorium en worden de resultaten na analyse in de centrale computer ingevoerd. Vanuit de centrale LVM computer zijn de ingevoerde meetgegevens vrijwel direct algemeen beschikbaar via Teletekst en de website van het RIVM. Het LML stelt via internet gegevens beschikbaar over onder meer fijn stof, stikstofdioxide, zwaveldioxide, ozon en smog. De gegevens zijn er in getallen, tijdreeksen en in de vorm van concentratiekaarten. Het beleid over wat er via internet beschikbaar is wordt bepaald door het LML zelf.

De luchtkwaliteitsgegevens van de LML partners GGD en DCMR zijn nog niet via de centrale LVM computer beschikbaar. Waarschijnlijk zal dit in de toekomst wél zo zijn. DCMR en GGD hebben momenteel hun luchtkwaliteitsgegevens nog niet via internet beschikbaar gesteld, maar hebben daarvoor wel plannen. Het RIVM gebruikt een Oracle database. Daaromheen wordt in eigen beheer een webschil gebouwd voor de uitlevering van informatie. De software wordt daarmee eigendom van het RIVM. Dat maakt het mogelijk om deze beschikbaar te stellen aan de LML partners. Dit zal naar verwachting leiden tot een verdere uniformering waardoor de eventuele integratie van de luchtmeetnetten van LML, GGD en DCMR eenvoudiger zal worden.

In het kader van de aanpassing van het RIVM milieuportal, die momenteel gaande is, wordt gewerkt aan het beschikbaar stellen van alle RIVM milieudata aan de burgers. Dat betekent dat ook alle LML data uiteindelijk beschikbaar zullen komen via het portal. De presentatie wordt daarbij ingericht conform de eisen van het verdrag van Aarhus. De beschikbaarheid van de gegevens vanuit het vernieuwde webportal zal gratis zijn evenals dit nu het geval is vanuit de centrale computer van het LVM. Het beleid is om in het portal geen beperkingen op de beschikbaarheid van gegevens aan te leggen om redenen van privacy of concurrentiegevoeligheid van de informatie.

Het LML heeft kennis van ontwikkelingen als Inspire en Seis en is zich hierop aan het voorbereiden. De uitwisseling- en beheerstandaarden van het LML zijn op dit moment echter geen onderwerp van discussie.

6.6 Uitlevering

Het RIVM publiceert op periodieke basis de verplichte rapportages over de Luchtkwaliteit in Nederland. Daarnaast stelt het LML de gegevens over de luchtkwaliteit beschikbaar via internet. Het betreft gegevens over de actuele en de verwachte luchtkwaliteit en over de smogsituatie. Verder bevat de site gegevens over luchtmetingen die per stof en periode kunnen worden geselecteerd. Tenslotte bevat de site gegevens over de chemische regenwatersamenstelling. Gegevens kunnen kosteloos worden geprint of gedownload in algemeen gangbare softwarepakketten in de vorm van rapporten, tabellen, grafieken en kaarten.

Het rapporteren over de luchtkwaliteit en het algemeen beschikbaar stellen van gegevens van het LML via internet kunnen gekenschetst worden als een uitlevering via het overheidsmodel. De kosten worden volledig uit overheidsmiddelen betaald en er worden aan de gebruikers geen kosten in rekening gebracht. De dienstverlening die het LML in opdracht voor derden uitvoert kan gekenschetst worden als een uitlevering via het producentenmodel. Het betreft hier echter slechts een klein deel van de totale

werkzaamheden van het LML, dat niet representatief is voor het totaal. Daarvan uitgaande werkt het LML hoofdzakelijk via het:

- Overheidsmodel.

7. Het business model van de Data ICT Dienst

7.1 Regelgeving

De Data-ICT-Dienst (DID) is één van de vier landelijke diensten van Rijkswaterstaat (RWS), de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). De Data-ICT-Dienst ondersteunt de kerntaken van Rijkswaterstaat door ervoor te zorgen dat de verschillende RWS organisatiedelen kunnen beschikken over goede, gecertificeerde en gestandaardiseerde informatie en ICT infrastructuur. Het takenpakket van de DID is zeer breed. Dit onderzoek beperkt zich grotendeels tot het onderdeel gegevensvoorziening in het integraal waterbeheer omdat het Planbureau voor de Leefomgeving met dat onderdeel veel relaties heeft.

In de het Beheer Plan voor de Rijkswateren 2005 -2008 (BPRW) is aangegeven waarmee RWS en daarmee ook de DID in het watermanagement te maken heeft. De regelgeving wordt in de BPRW vertaald in beheerdoelstellingen voor de rijkswateren. Verder is in het BPRW het werkplan van RWS voor de periode 2005 – 2008 uitgewerkt. Voor de DID, die binnen RWS een dienstverlenende organisatie is, is het BPRW daarmee richtinggevend. Inmiddels ligt het nieuwe Beheer- en Ontwikkelplan Rijkswateren 2010 – 2015 voor ten behoeve van de inspraak (zie www.rijkswaterstaat.nl/themas/water/bprw).

Het BPRW beschrijft op het gebied van het waterkwantiteitsbeheer twee hoofddoelen:

- Het op orde brengen en houden van de samenhang tussen het regionaal en het hoofdwatersysteem, gericht op het tegengaan van wateroverlast en watertekort.
- Het hebben van voldoende water in de rijkswateren voor de daarvoor van toepassing zijnde gebruiksfuncties.

Voor het waterkwaliteitsbeheer zijn er ook twee hoofddoelen:

- Voldoen aan de eisen van de Kader Richtlijn Water (KRW), dat wil zeggen een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand in alle rijkswateren.
- Voldoen aan de eisen van de Vogel en Habitatrichtlijn (VHR), dat wil zeggen het ontwikkelen en veilig stellen van de voor de gewenste natuur vereiste milieuoedities in de VHR beschermingsgebieden.

De regelgeving die voor het onderdeel 'integraal waterbeheer' van de DID werkzaamheden van belang is, bestaat uit het navolgende:

- De Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO)
- De Wet Verontreiniging Zeewater (WVZ)
- Het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren
- De Vierde Nota Waterhuishouding
- De EU Kader Richtlijn Water (KRW)
- De Implementatiewet EG Kaderrichtlijn Water
- De Wet op de Waterhuishouding
- De Wet Milieubeheer
- De Waterwet (ofwel de nieuwe Waterwet, treedt in werking in 2009)
- Het OSPAR verdrag
- De Vogel en Habitat Richtlijn (VHR)
- De EU Beschikking inzake het Communautair Statistisch Programma
- De EU Zwemwaterrichtlijn
- De EU Viswaterrichtlijn
- De EU Schelpdierwaterrichtlijn
- De EU Kaderrichtlijn Lozing Gevaarlijke Stoffen
- Het UN Global Environmental Monitoring System (GEMS) Water Programme
- Het Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn

- De International Council for the Exploration of the Sea (ICES Convention)

De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren dateert van 1969 en geeft regels voor het tegengaan en voorkomen van de verontreiniging van oppervlaktewateren. De Wet Verontreiniging Zeewater van 1975 stelt regels ter voorkoming van verontreiniging van de zee tengevolge van het lozen (storten) van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen. Beide wetten leggen aan RWS een monitoringverplichting op. RWS meet daarom de waterkwaliteit van de rijkswateren in Nederland. Daarvoor gold aanvankelijk het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren van 1983.

Tot voor kort werd de oppervlaktewaterkwaliteit getoetst aan het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) van de Vierde Nota Waterhuishouding. De Vierde nota waterhuishouding legde de belangrijkste beleidsdoelstellingen voor waterbeheer vast voor de periode 1998-2006. De Vierde nota waterhuishouding ging uit van integraal waterbeheer en van een watersysteembenadering. In 2000 is de Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die tot doel heeft de kwaliteit van de Europese grond- en oppervlaktewateren in een goede toestand te brengen en te houden. Waterbeheer op het niveau van stroomgebieden is daarbij het uitgangspunt.

Via de Implementatiewet EG- Kaderrichtlijn Water van 2005 is de KRW vertaald in de Nederlandse wetgeving. De Implementatiewet regelt dat stroomgebied-beheerplannen en maatregelenprogramma's een plaats vinden in het planstelsel van de Wet op de Waterhuishouding. De Wet op de waterhuishouding is oorspronkelijk in 1990 in werking getreden. Voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water is de Wet op de Waterhuishouding in 2005 aangepast. Via de Implementatiewet EG-KRW is ook de Wet Milieubeheer aangepast op de Kaderrichtlijn Water.

Het Nederlandse Waterbeheer wordt geregeld in verschillende wetten. Dit is voor de beleidsuitvoering in het waterbeheer een weinig overzichtelijke en minder optimale situatie. Ook bieden de bestaande wetten te weinig ruimte aan nieuwe ontwikkelingen. Tenslotte dient ook de Kaderrichtlijn Water geïntegreerd te worden in de Nederlandse wet. In 2009 treedt daarom de (nieuwe) Waterwet in werking. Hiermee worden alle wetten die betrekking hebben op waterbeheer geïntegreerd in één nieuwe wet. Nieuwe beleidsontwikkelingen als integraal waterbeheer en de watertoets krijgen in de nieuwe wet hun plaats.

Het OSPAR-Verdrag heeft als doel door internationale samenwerking het maritieme milieu in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee, te beschermen. De naam OSPAR komt omdat het verdrag twee eerdere internationale overeenkomsten vervangt: de conventie van Oslo (1972) over het dumpen van afval in zee en de conventie van Parijs (1974) over de vervuiling van de zee door bronnen op het land. Het OSPAR verdrag is van belang voor de integrale beheertaken van RWS op de zoute wateren.

De Vogel en Habitatrichtlijn (VHR) van de Europese Unie geeft aan welke soorten en natuurgebieden (habitats) beschermd moeten worden door de lidstaten. De Vogelrichtlijn dateert van 1979 en bevat een lijst van zeldzame of bedreigde vogelsoorten. Voor deze vogelsoorten moeten door de lidstaten speciale beschermingsgebieden (Vogelrichtlijngebieden) worden aangewezen. De Habitatrichtlijn dateert uit 1992. Hierin staat de bescherming van natuurlijke en half-natuurlijke habitats centraal. De Habitatrichtlijn bevat een lijst van plantensoorten, diersoorten en habitats. Ook voor Habitatrichtlijn moeten Speciale beschermingszones (Habitatrichtlijngebieden) worden aangewezen. De gebieden die vallen onder de beide richtlijnen moeten uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden (Natura 2000).

Naast de KRW, de VHR en OSPAR zijn er nog verschillende andere Europese en internationale verdragen en richtlijnen die van belang zijn voor RWS-DID. Voor Nederland wordt de Waterwet de belangrijkste basis voor de waterbeheertaken van RWS en daarmee voor de werkzaamheden van de DID. Internationaal gezien wordt de Kaderrichtlijn Water de belangrijkste basis voor de Europese rapportageverplichtingen.

Naast de wettelijke taken van RWS op basis van de WVO en de WVZ heeft RWS een wettelijke taak voor de levering van gegevens over het peilbeheer. Het peilbeheer is een basisregistratie. RWS heeft verder een wettelijke verplichting voor het leveren van gegevens ten behoeve van het Algemeen Hoogtebestand Nederland (AHN) en de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN). Ook bij het AHN en bij de GBKN gaat het om basisregistraties.

7.2 Financiering

De DID is binnen RWS een dienstverlenende organisatie. Budget voor het financieren van de werkzaamheden van de DID wordt vrijgemaakt binnen de RWS begroting. Dit geldt zowel voor de vernieuwing van de systemen als voor de continuïteit van de operationele werkzaamheden. Het budget komt tot stand aan de hand van het takenpakket. Binnen RWS wordt in overleg tussen de verschillende dienstonderdelen van RWS en de DID jaarlijks dit takenpakket vastgelegd (zie ook paragraaf 7.3). Aan de hand van de benodigde tijdinzet en de systeemkosten wordt op basis daarvan de jaarbegroting voor het DID deel van RWS bepaald.

De werkzaamheden die benodigd zijn voor de verschillende dienstonderdelen vormen derhalve een belangrijke basis voor de bepaling van het jaarbudget van de DID. Daarnaast heeft de jaarlijks speerpuntenbrief van de dg RWS een belangrijke invloed. Deze brief geeft aan waar de organisatie zich in het komende jaar met name op zal gaan richten. De speerpuntenbrief is medebepalend voor het vernieuwingsdeel van de werkzaamheden van de DID en daarmee voor het vernieuwingsbudget.

De begroting van RWS kent een meerjarencyclus van 5 jaar. De jaarlijkse begrotingen worden in principe ingepast in deze meerjarenbegroting. Omdat de DID begroting deel uitmaakt van de RWS begroting, geldt dus ook voor de DID dat er gewerkt wordt met een jaarbegroting en een meerjarenbegroting. Hetzelfde geldt dus ook voor het deel van de DID werkzaamheden dat met integraal waterbeheer te maken heeft, het deel waar dit onderzoek zich op richt.

Een belangrijke invloed op de begroting gaat ook uit van de regelmatige bezuinigingsrondes waar RWS en daarmee ook de DID te maken heeft. Deze bezuinigingsoperaties komen vanuit de politiek en worden RWS breed opgelegd. Ze worden vervolgens intern RWS doorvertaald naar de verschillende onderdelen. Omdat er meestal niet tegelijkertijd wordt gesneden in het takenpakket betekent het telkenmale bezuinigen dat er steeds opnieuw moet worden gezocht naar manieren om de wettelijke taken met steeds minder mensen en middelen uit te voeren. Voor de DID betekent dit dat de informatiehuishouding steeds efficiënter moet.

De totale begroting van de DID is circa 230 miljoen euro voor 2009 waarvan 160 mln voor generieke ICT en de rest voor de drie netwerken. Dat zijn het netwerk hoofdwegen, het netwerk hoofdvaarwegen en het netwerk hoofdwatersystemen. Het deel integraal waterbeheer valt deels binnen het netwerk hoofdvaarwegen en deels binnen de netwerkoverstijgende activiteiten. De kosten voor de reguliere dienstverlening en de vernieuwingstrajecten met betrekking tot informatievoorziening

en ICT voor het onderwerp integraal waterbeheer bedragen circa 30 miljoen euro per jaar.

7.3 Aansturing

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt voor de aansturing van RWS als uitvoeringsorganisatie van het departement. De productafspraken worden gemaakt tussen de secretaris generaal van het ministerie en de directeur generaal van RWS. Daarmee zorgt het ministerie voor de sturing van de landelijke taken op het gebied van het waterbeheer. Deze landelijke taken zijn weer bepalend voor de taken van de DID op het gebied van het integrale waterbeheer, want deze dienst vormt binnen RWS de dienstverlenende organisatie voor data en ICT. De werkzaamheden van de DID zijn binnen RWS voorts afhankelijk van de vraag van de verschillende diensten.

Wanneer het om integraal waterbeheer gaat zitten de gebruikers van de DID faciliteiten voor een deel bij de Waterdienst en voor een deel bij de regionale diensten van RWS. Deze gebruikers stellen jaarlijks op basis van hun takenpakket de informatievraag vast. De Waterdienst kanaliseert de behoeften en stelt de uiteindelijke vraag aan informatie en ICT diensten aan de DID op. Samen met de DID vindt er een doorvertaling van deze vraag plaats naar de werkzaamheden van de DID. Dit is een iteratief proces waarin vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd.

In het takenpakket, dat in eerste opzet meestal te omvangrijk is, wordt een aantal prioriteringslagen gemaakt. Hierin wordt in onderling overleg tussen DID en Waterdienst bepaald welke taken worden uitgevoerd en welke worden doorgeschoven. Tevens wordt er daarbij steeds opnieuw in samenwerking met de diensten een meerjarendoorkijk gemaakt. De uitkomsten van de prioriteringslagen en de doorkijk worden doorvertaald naar de informatievoorziening. Daarbij is er oog voor de gewenste continuïteit in de processen.

In praktijk maakt de DID op deze wijze samen met de Waterdienst en de regionale diensten een jaarlijks werkprogramma voor het data- en ICT deel van het integraal waterbeheer. Dit programma wordt voorgelegd aan het bestuur van RWS die het al of niet laat aanpassen en vervolgens goedkeurt. Het goedgekeurde werkprogramma vormt voor het betreffende jaar de leidraad voor de DID werkzaamheden.

Daarnaast is er de jaarlijkse speerpuntenbrief van het bestuur van RWS die aangeeft waar de organisatie zich in de komende periode op zal gaan richten. De speerpuntenbrief is gericht aan alle RWS diensten en heeft een sterke beleidsmatige en politieke inslag. De politieke besluitvorming rondom de beleidsvoornemens en de begroting van het ministerie van VenW vindt zijn weerslag in de productafspraken die er met RWS als uitvoeringsorganisatie van het ministerie worden gemaakt. De jaarlijkse speerpuntenbrief biedt alle organisatorische onderdelen van RWS (en dus ook de DID) de inhoudelijke en financiële randvoorwaarden waarbinnen de uitvoeringsprogramma's worden geformuleerd en uitgevoerd.

Met betrekking tot de externe sturende factoren is internationale wet- en regelgeving zoals de Kaderrichtlijn Water van de EU (KRW) voor de komende jaren bepalend voor de informatiebehoefte. Met betrekking tot de interne sturende factoren is het opzetten van goed areaal- en objectbeheer binnen de drie hoofdnetwerken (hoofdwegen, hoofdvaarwegen, hoofdwatersystemen) plus de netwerkoverstijgende werkprocessen voor de eerstkomende jaren bepalend voor de vraag naar informatie en ICT voorzieningen.

Een van de problemen in het integraal waterbeheer is dat er in de gegevensvoorzieningstructuur geen centrale gegevensautoriteit is. Wellicht komt er wel

per stroomgebied een soort gegevensautoriteit omdat er in het kader van de KRW per stroomgebied gerapporteerd moet worden. Tenslotte is op te merken dat de sturing van de DID met name intern vanuit de RWS diensten plaatsvindt en daarnaast een merkbare politieke component heeft. Er is in de sturing geen belangrijke invloed van gebruikers buiten RWS.

7.4 Productie

Dagelijks wordt het beheerarsenaal van RWS bemonsterd, gemonitord en ingemeten. Alle gemeten gegevens worden centraal geregistreerd in de informatiesystemen van de DID. Om dit in goede banen te leiden en de gegevens op bruikbare wijze aan te bieden aan de werkprocessen van RWS levert de DID ondersteuning op het gebied van het verzamelen, beheren, integreren, analyseren en presenteren van gegevens. In grote lijnen is de taakverdeling zo dat de DID het technisch beheer verzorgt en dat de Waterdienst het functioneel beheer van de informatiesystemen uitvoert. Binnen de DID kunnen gegevens over bijvoorbeeld topografie en ook luchtfoto's omgezet worden naar RWS-brede systemen als Kerngis. Een voorbeeld is Geo Services, waarin uitwisseling en samenvoeging van verschillende soorten ruimtelijke informatie plaatsvindt en de ontsluiting is geregeld via een internetportaal.

De DID verzamelt en beheert onder meer informatie over waterpeilen en maaiveldhoogten voor RWS en voor het ministerie van VenW. Het gaat hier van oudsher (sinds begin 1800) om een landelijke taak van Rijkswaterstaat. Het peilmerkenbeheer is inmiddels voor een groot deel geautomatiseerd. Voor de maaiveldhoogten is er het Algemeen Hoogtebestand van Nederland (AHN). Hiervoor wordt ook informatie ingewonnen door remote sensing vanuit vliegtuigen. De DID draagt verder in belangrijke mate bij aan de landelijke Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN). Behalve de diensten van RWS en het ministerie van VenW gebruiken ook andere ministeries, waterschappen en provincies de gegevens van de DID.

Voor de werkprocessen van de droge diensten van RWS, zoals hoofdwegen plannen, aanleggen, beheren en onderhouden levert de DID de benodigde geo ondersteuning met grootchalige digitale topografische bestanden (DTB-droog) en metingen. Dit gebeurt ook voor de grootchalige topografische bestanden van het natte netwerk (DTB-nat). Voor deze netwerken zet de DID onder meer luchtfotografie in. De resultaten daarvan worden gecheckt met veld(meet)gegevens en vervolgens gedigitaliseerd. De DID zorgt voor registratie, beheer en distributie van de gegevens van zowel het DTB-droog als het DTB-nat.

De meeste bestanden zijn door RWS zelf geproduceerd, sommige bestanden zijn aangekocht van derden. Monsterneming geschiedt nog bijna in alle gevallen door RWS, analyse van de watermonsters geschiedt hoofdzakelijk in eigen laboratoria maar er wordt ook (steeds meer) uitbesteed. RWS zet in toenemende mate werk op de markt. Ook als regionale diensten zelf informatie inwinnen zijn de registratie, het centrale beheer en de verspreiding van de gegevens taken van de DID. Bij de natte meetdiensten van RWS is de laatste jaren veel gereorganiseerd. Alle meetdiensten zijn daarbij doorgelicht en de diensten zijn samengevoegd in drie clusters: Dienst Noord, Dienst Midden en Dienst Zuid.

De meetdiensten van RWS genereren zeer veel informatie en zijn dus belangrijke partners voor de DID. De informatievoorziening voor de werkprocessen in de natte sector van RWS is nog volop in ontwikkeling. Zo werkt de DID aan een eenduidige Beheerkaart Nat, aan het Actueel Dieptebestand Nederland en aan de Elektronische Navigatiekaarten die aansluiten bij Europese ontwikkelingen van de River Information Services. De DID werkt verder aan het optimaliseren van de algemene ondersteuning

op het gebied van het integraal waterbeheer, daarbij gaat het zowel over de kwaliteit als over de kwantiteit van water.

De DID dienstverlening aan het integraal waterbeheer ontwikkelt zich in hoog tempo. Uniformering en standaardisatie zijn daarbij de belangrijkste middelen en efficiency en kwaliteit van informatie de belangrijkste doelen. Dat gebeurt omdat er steeds meer technologische mogelijkheden zijn, maar ook vanwege de Europese regelgeving. De Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitat-richtlijn vereisen kwalitatief hoogwaardige rapportages. Deze rapportages moeten de waterbeheerders gebundeld en eenduidig aanleveren. De DID gaat daarom de basisinformatie ook steeds uniformer inwinnen en registreren.

De informatievoorziening in het integraal waterbeheer is binnen RWS afgestemd op en opgehangen aan de verschillende functies van water. Deze functies spelen daarom een belangrijke rol. De belangrijkste functies van water zijn:

- Afvoer van water, ijs en sediment
- Transport over water en met water
- Koelwater voor de electriciteitsopwekking
- Koelwater voor de industrie
- Delfstoffen uit water (zand klei grind)
- Afvoer van afvalwater
- Grondstof voor drinkwater
- Grondstof voor productiewater
- Voorziening van sproei en irrigatiewater
- Voorziening van drenkwater
- Aquaproductie voor de visserij
- Water ten behoeve van recreatie
- Wonen op water
- Water ten behoeve van de verziltingsbestrijding
- Water ten behoeve van de natuur
- Water als habitat voor flora en fauna
- Water ten behoeve de handhaving van het waterpeil.

Rijkswaterstaat is maar voor een deel verantwoordelijk voor deze functies. De meeste verantwoordelijkheden en beheertaken liggen bij de waterschappen, provincies en gemeenten. In het BPRW is aangegeven voor welke beheertaken RWS verantwoordelijk is.

De DID verzorgt ten behoeve van het integraal waterbeheer een groot aantal diensten en producten. Deze zijn gerubriceerd in de productencatalogus. Voorbeelden zijn de Waterkwaliteitskaarten, de Ecotopenkaart en de geomorfologische kaarten van intergetijdengebieden. Verder ondersteunt de DID een groot aantal periodieke rapportages op het gebied van het integraal waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn:

- De enquêtes van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) bij waterschappen.
- De CIW zwemwaterenquêtes bij waterschappen.
- De jaarlijkse rapportage kwaliteit zoete rijkswateren op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO).

Verder levert de DID in samenwerking met de Waterdienst voor een groot aantal internationale rapportages de benodigde broninformatie c.q. ICT infrastructuur. Voorbeelden zijn:

- De rapportage over de chemische en ecologische waterkwaliteit in de rijkswateren ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water (KRW) van de EU, deze levering geschiedt via het KRW portaal.
- De jaarlijkse rapportage over de kwaliteit van zoete rijkswateren aan het Communautair Statistisch Programma van de EU.

- De jaarlijkse rapportage kwaliteit zwemwateren aan EU in het kader van de Zwemwaterrichtlijn.
- De driejaarlijkse rapportage over de kwaliteit van viswateren aan de EU in het kader van de Viswaterrichtlijn.
- De driejaarlijkse rapportage over de kwaliteit van schelpdierwater aan de EU in het kader van de Richtlijn Schelpdierwater.
- De driejaarlijkse rapportage aan de EU in het kader van de Kaderrichtlijn Lozing Gevaarlijke Stoffen.
- De jaarlijkse rapportage waterkwaliteit in het kader van de Vogel en Habitatrichtlijn van de EU (VHR).
- De jaarlijkse rapportage aan het Europees Milieu Agentschap (EMA) over de waterkwaliteit van meren.
- De jaarlijkse rapportage aan de EMA over de waterkwaliteit van rivieren.
- De jaarlijkse rapportage aan de EMA over de waterkwaliteit van zoute wateren.
- De jaarlijkse rapportage waterkwaliteit aan het UN Global Environmental Monitoring System (GEMS).
- De jaarlijkse rapportage waterkwaliteit aan de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR) in het kader van het Verdrag ter bescherming van de Rijn.
- De jaarlijkse rapportage over de waterkwaliteit van de Noordzee aan de International Council for the Exploration of the Sea (ICES)
- De jaarlijkse rapportage waterkwaliteit Waddenzee in het kader van het Monitoring and Assessment Programma (TMAP).
- De jaarlijkse rapportage over vervuilde stoffen in organismen in zout water en in overgangswateren in het kader van het Oslo Parijs Verdrag (OSPAR).

Het meten van waterpeilen en monitoring van de chemische waterkwaliteit is grotendeels het eigen werk van de RWS organisatie. Er wordt weinig uitbesteed aan derden. Op het vlak van de ecologische waterkwaliteit ligt dat anders. Hier is RWS goeddeels afhankelijk van gegevenslevering door derden. De DID is samen met de Gegevensautoriteit Natuur (GaN) bezig om te bezien hoe er verbetering kan komen in de gegevensvoorziening op het gebied van de aquatische ecologie (zie hiervoor ook hoofdstuk 8).

Binnen de natte sector is er een omvangrijke hoeveelheid systemen en gegevens. Het bewaken van de samenhang, de beheersbaarheid van de informatievoorziening en de afstemming op processen en taken vragen steeds meer aandacht. De DID heeft daarom het initiatief genomen om samen met de specialistische diensten en de regionale directies van RWS een domeinarchitectuur voor de natte sector te ontwikkelen. Deze architectuur geeft op hoofdlijnen inzicht in de bestaande en gewenste gegevens en de daarvoor benodigde middelen.

7.5 Beheer

De DID beheert het basispakket van gegevens van Rijkswaterstaat waaronder de geografische gegevens. In dit basispakket zitten allerlei bestanden die voor de werkzaamheden van Rijkswaterstaat en het ministerie van Verkeer en Waterstaat nodig zijn. In het basispakket geo-gegevens zitten onder meer topografische kaarten, hoogtekaarten, bestanden van infrastructuur, luchtfoto's en bodemkaarten. Het basispakket van geo-gegevens wordt steeds bijgehouden en zo goed mogelijk aangepast aan de wensen van de gebruikers binnen RWS.

De DID had een productencatalogus waarin nauwkeurig was aangegeven welke systemen en instrumenten er binnen de voormalige RWS diensten (RIZA en RIKZ) beschikbaar waren. Deze is echter niet meer actueel. Een nieuwe catalogus is in voorbereiding maar deze is nog niet klaar. Waarschijnlijk is deze in het voorjaar van

2009 beschikbaar. Traditioneel bestond de catalogus uit vele (deel) pakketten aan informatie. In de nieuwe catalogus wordt het productenpalet veel integraler. De DID werkt aan het samenstellen van componenten tot servicepakketten

In de loop van de vele jaren zijn bij RWS vele systemen in gebruik genomen. Er zijn door de veelheid aan systemen inmiddels vele afstemmings- en beheerproblemen ontstaan. RWS heeft daarom de weg ingeslagen om te komen tot een nieuwe domeinarchitectuur voor de sector watermanagement. Hiervoor zijn aanzienlijke middelen beschikbaar gesteld. De eerste opdracht aan de DID in dit kader was om de situatie in kaart te brengen en om voorstellen te doen voor opschoning.

De DID heeft vervolgens een business architectuur gemaakt en de sector watermanagement en het natte beheer en onderhoud van RWS qua systemen in kaart gebracht. Er zijn businessstransacties geformuleerd en deze zijn, om een snelle slag te kunnen maken, in het architectuur framework direct aan applicaties gekoppeld (later moeten de data als tussenstap nog in kaart worden gebracht). Vervolgens zijn voorstellen voor opschoning gedaan waarmee een reductie van het aantal systemen kan worden bereikt van 65%. De voorstellen voor opschoning werden ontwikkeld in workshops samen met de systeemgebruikers vanuit de verschillende RWS diensten. In deze workshops werden ook Europese ontwikkelingen meegenomen.

De uitvoering van de voorstellen heeft zich vooralsnog beperkt tot de applicaties die al bestaan. Hiermee is een reductie van 30% bereikt. Het andere deel van de voorstellen betreft het aanschaffen van nieuwe applicaties die elk een aantal (gemiddeld 5) oude applicaties kunnen vervangen. Dit deel van de voorstellen is echter nog niet uitgevoerd.

De levering van gegevens intern RWS gaat via het VenW-net. Dit is een landelijk netwerk waar alle locaties van VenW op zijn aangesloten. De levering van data door de DID aan externe partners ging tot voor kort nog per CD en DVD. De DID heeft inmiddels echter voor externe leveranties verschillende gegevensfaciliteiten beschikbaar gesteld. Die bestaan onder meer uit een mapviewer en het via internet toegankelijk maken van de databestanden. Afhankelijk van de vraag kunnen gebruikers gewone gegevens of ruimtelijke gegevens opvragen. Er is ook voorzien in een virtuele projectruimte. Het metagegevensbeheer is voor de natte gegevens ondergebracht in DONAR.

Veel van de gegevens die door de DID beheerd worden vinden inmiddels hun weg naar de gebruikers via internet. In enkele gevallen vindt verspreiding van informatie nog plaats op DVD, bijvoorbeeld voor hoogte-informatie. De AHN-bestanden zijn inmiddels opgenomen in het Basispakket Geo-Informatie en daarmee ook toegankelijk via internet en Geoservices.

Bij de consolidatieslag zijn ook alle internetsites van RWS geïnventariseerd. Er waren er oorspronkelijk tientallen en het advies was om daar één van te maken. Als paraplu moet de site rws.nl gaan fungeren. Daaronder komt de 'Watermarkt' te hangen en daaronder de verschillende subsystemen.

7.6 Uitlevering

De DID levert informatie aan de andere RWS diensten en ook daarbuiten. Ongeveer de helft van de informatieleveringen betreft leveringen buiten de RWS. Klanten zijn onder meer andere departementen, scholen en de commerciële sector. Er worden aan klanten geen kosten in rekening gebracht, ook niet aan klanten buiten de RWS. In het verleden werden soms nog de maakkosten verrekend, bijvoorbeeld de kosten van een DVD, maar dat gebeurt niet meer omdat de kosten voor facturering hoger zijn dan de

inkomsten. De kosten voor aanschaf van eventuele benodigde extra software en licenties worden wél in rekening gebracht.

De gegevens van RWS zijn daarom in het algemeen gratis, of tegen leveringskosten beschikbaar. De uitlevering vindt in toenemende mate plaats via de site rws.nl. Inmiddels loopt een derde deel van de uitlevering via internet. Er is een helpdesk water die is bedoeld ter ondersteuning van de publieksgerichte informatievoorziening. De helpdesk is ondergebracht bij de Waterdienst. Ook de helpdesk brengt geen kosten in rekening. Om de informatievoorziening te stroomlijnen zijn er circa 12 gebruikersprofielen vastgesteld, daaraan zijn bijpassende informatiepakketten opgehangen. Regelmatig worden gebruikersenquêtes gehouden om de dienstverlening naar buiten te verbeteren.

Het rapporteren in het kader van het integraal waterbeheer en het algemeen beschikbaar stellen van gegevens, onder andere via internet, kunnen gekenschetst worden als een uitlevering via het overheidsmodel. De kosten worden volledig uit overheidsmiddelen betaald en er worden aan de gebruikers in het algemeen geen kosten in rekening gebracht. De DID hanteert geen andere uitleveringsmodellen. De DID werkt dus via het:

- Overheidsmodel.

8. Het business model van de Gegevens Autoriteit Natuur

8.1 Regelgeving

De Gegevensautoriteit Natuur (GaN) is in 2007 ingesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met het doel om een centraal punt te creëren voor alle gegevens over natuur in Nederland. De taak van de GaN zal zijn om te zorgen voor het verzamelen en beschikbaar stellen van betrouwbare gegevens over natuur. Deze gegevens, over de verspreiding en ontwikkeling van flora en fauna in Nederland, komen in de toekomst via de GaN beschikbaar voor een breed scala aan gebruikers: van bedrijfsleven en (semi-) overheden tot maatschappelijke organisaties en wetenschap. De GaN zal daartoe een landelijke databank van betrouwbare en goed beschikbare natuurgegevens oprichten.

Een belangrijke reden van het ministerie van LNV voor het oprichten van de GaN is de wens om verbetering te brengen in de enorme versnippering van natuurgegevens in Nederland. De GaN is daarnaast opgezet om te voorkómen dat er onnodige vertraging in bouwprojecten ontstaat doordat er op het bouwterrein een zeldzame soort voorkomt. Als een projectontwikkelaar ergens wil bouwen, dan kan hij eerst inloggen op het netwerk van de GaN om te kijken met welke beschermde planten en dieren er rekening te houden is. De databank moet duidelijk aangegeven waar dit het geval is en waar ruimte is om te bouwen en te ontwikkelen. Het ministerie van LNV wil met de GaN duidelijkheid scheppen aan initiatiefnemers over de beperkingen die beschermde soorten opleveren voor ontwikkelen en bouwen. Bij initiatiefnemers gaat het om gemeenten, waterschappen, projectontwikkelaars, bouwbedrijven etc.

Zowel de natuurbeschermers als de bouwwereld moeten de autoriteit van de nieuwe organisatie en derhalve van de gegevens vanuit de databank gaan erkennen. Door de kwaliteit van de natuurinformatie te waarborgen wil de GaN een brug slaan tussen economie en ecologie. Daarnaast is de GaN bestemd om informatie over de natuur beschikbaar te maken voor vergunningverlening, educatie en voorlichting op het gebied van flora en fauna en de leefomgeving. De GaN ontwikkelt voor de gegevens over flora en fauna een digitale infrastructuur zodat gegevens snel en algemeen beschikbaar zijn. De GaN moet daarbij als verbindende en sturende schakel gaan fungeren en de samenwerking tussen gegevensverzamelaars, -beheerders en -gebruikers bevorderen.

De taak van de GaN is niet wettelijk vastgelegd en daar wordt ook niet naar gestreefd. De bedoeling is dat de GaN een organisatie wordt die los staat van de overheid en niet een verlangstuk daarvan. Wel is het zo dat wettelijk is geregeld dat er gegevensstromen over natuur op gang komen bij bepaalde initiatieven en ingrepen. Het is deze wetgeving die de basis vormt voor de werkzaamheden van de GaN, zonder dus dat de GaN wettelijk als taakuitvoerder is aangewezen.

Zo verplicht bijvoorbeeld de Flora en Faunawet initiatiefnemers van een bouwproject om onderzoek te doen naar soorten die voorkomen op de bouwplaats. Dat kunnen de initiatiefnemers zelf (laten) doen maar ze kunnen daarvoor in de toekomst ook naar de GaN. De GaN wil overigens geen concurrent zijn voor de organisaties die gegevens verzamelen. Door gegevens te bundelen en te e-valideren levert de GaN een service die niet bestaat. Uit marktverkenningen en pilot projecten is gebleken dat daar grote behoefte aan bestaat, maar dat geen enkele marktpartij in staat is daar op eigen kracht voor te zorgen.

De GaN-organisatie wordt primair ingericht op samenwerking en de technische infrastructuur wordt gericht op maximale openheid en toegankelijkheid, onder andere

door andere partijen toe te staan gebruik te maken van de GaN databases en door het systeem te baseren op open source software. Dit moet zorgen voor een maximale aanzuigende werking van gegevens die door de GaN gevalideerd worden. De GaN stelt de gevalideerde gegevens beschikbaar aan derden, voorzover de afspraken over beschikbaarstelling, die de GaN maakt met de auteurs van de waarnemingen (of hun vertegenwoordigers), dat toestaan. De GaN ambieert derhalve geen rol als concurrent, maar wel een rol als facilitator (door uniformering, validatie, bundeling en koppeling) waar de marktpartijen en overheden tekort schieten. De GaN zal door het beschikbaar stellen van adequate natuurgegevens uiteindelijk de maatschappelijke en politieke druk op LNV op het gebied van natuur kunnen verminderen.

Verwacht wordt dat de komende omgevingsvergunning een belangrijke bron van werk zal worden voor de GaN. De gemeenten worden het loket voor deze omgevingsvergunning en in deze vergunning moeten de natuurelementen mee zijn genomen. Dat betekent dat gemeenten moeten kunnen beschikken over goede natuurgegevens. Het Wetsvoorstel Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is de basis voor de omgevingsvergunning. Dit wetsvoorstel is in december 2007 aangenomen door de 2^e kamer en werd in oktober 2008 behandeld in de 1^e kamer. De WABO zal van kracht worden op 1 januari 2010.

Naast de regionale regelgeving is er een aantal Europese verdragen op het gebied van biodiversiteit en natuur die een basis vormen voor de werkzaamheden van de GaN. De Europese regelgeving is echter niet in directe zin van invloed op GaN.

Resumerend is te stellen dat de basis voor de werkzaamheden van de GaN met name ligt in de volgende wet en regelgeving:

- De Flora en Faunawet
- De Natuurbeschermingswet
- Het Wetsvoorstel Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)
- De EU Vogelrichtlijn
- De EU Habitatrichtlijn (Natura 2000)
- De EU Convention on the conservation of migratory species of wild animals (Bonn Convention).
- De EU Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (Bern Convention).

8.2 Financiering

De Gegevensautoriteit Natuur is momenteel nog in opbouw. De ontwikkelings- en verzelfstandigingsfase wordt gefinancierd door het Ministerie van LNV. In totaal is er daarvoor over een periode van 4 jaar een bedrag van € 20 miljoen euro uitgetrokken. De GaN is gestart in 2006 en de ontwikkeling loopt door tot 2010. Het ministerie van LNV stelt het ontwikkelingsbudget in jaarlijkse tranches van circa 5 miljoen euro beschikbaar aan de GaN. Daarvoor wordt door de GaN jaarlijks een bestedingenplan met begroting bij de directie Natuur van LNV ingediend.

De minister van LNV is opdrachtgever voor het ontwikkelings- en verzelfstandigingstraject van de GaN, de directie Natuur is budgethouder. De ontwikkeling en verzelfstandiging zijn als een project georganiseerd. Na goedkeuring van het jaarlijkse bestedingenplan met begroting door de dg Natuur worden de financiële middelen door LNV aan de GaN ter beschikking gesteld. De GaN behoeft vervolgens binnen de jaarlijkse begroting geen toestemming meer te hebben voor de bestedingen van het geld maar legt achteraf verantwoording af aan de directie Natuur. Naast de financiële middelen voor het ontwikkelings- en verzelfstandigingstraject beschikt de GaN over de middelen die jaarlijks beschikbaar

komen voor het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Dit netwerk is door LNV ondergebracht bij de GaN.

Voor de periode ná 2010 moet de GaN zichzelf bekostigen door het in rekening brengen van kostendekkende tarieven aan de gebruikers. Hiertoe stelt de GaN businessplannen op voor verschillende doelgroepen. De overheden worden daarbij als een belangrijke groep klanten gezien, in de businessplannen uitgesplitst naar gemeentelijke-, provinciale- en rijksoverheden. Een andere belangrijke groep klanten wordt gevormd door initiatiefnemers, in de businessplannen uitgesplitst in initiatiefnemers voor projectontwikkeling (zoals projectontwikkelaars) en initiatiefnemers voor bestendig beheer en onderhoud (zoals Natuurmonumenten). Voor beide doelgroepen wordt gedacht aan een tarifieringstructuur die langs twee lijnen loopt; 1) abonnementen voor klanten die periodiek dezelfde informatie nodig hebben en 2) speciale tarifiering voor maatwerk.

De abonnementen zullen toegepast worden voor klanten, zoals bijvoorbeeld overheden, waarvoor alleen met gestandaardiseerde methoden een bevraging van de database nodig is. De gedachten gaan daarbij uit naar een tarifiering die bepaald wordt door de hoeveelheid informatie die vanuit de database wordt gebruikt. Het beleid is om de tarifiering niet te baseren op de software applicaties die nodig zijn om de gegevens uit de database te halen en om ze te presenteren. De GaN gaat daarin nog een stap verder en stelt de ontwikkelde applicaties gratis beschikbaar aan klanten en gegevensleveranciers. Daarmee wil de GaN klanten binden en tegelijkertijd een stuk uniformering bewerkstelligen. Binnen dit concept wil de GaN een aantal standaardproducten ontwikkelen. Het resultaat voor de klant zal zijn dat hij een vast en vlak tarief betaalt voor zijn gegevensvoorziening vanuit de GaN. De hoogte van dat tarief is dus afhankelijk van de hoeveelheid informatie die hij nodig heeft en onafhankelijk van de benodigde software applicaties.

Het maatwerk van de GaN betreft werkzaamheden voor klanten waarvoor de normale database niet toereikend is en waardoor een doelgerichte aanvullende gegevensinzameling nodig is. Er zijn daarin twee mogelijkheden; 1) maatwerk dat uiteindelijk omgebouwd kan worden naar een structurele vraag en 2) maatwerk dat echt eenmalig is. De eerste categorie betreft bijvoorbeeld een vraag van een planbureau die in latere jaren terugkomt. Het beleid is om daarvoor een tarief af te spreken dat wordt bepaald door de additionele gegevensinzameling die nodig is. Daarvoor in de plaats geeft de GaN dan beschikbaarheidsgaranties. Wanneer de additionele gegevensinzameling na een aantal jaren is geïntegreerd in de lopende werkzaamheden, dan is de vraag van de klant een structurele vraag geworden die gedekt kan worden vanuit een abonnement. Het beleid voor deze categorie is dus om het maatwerk indien mogelijk langzaam om te buigen naar een structurele vraag.

Bij de tweede categorie, het maatwerk dat echt eenmalig is, gaat het bijvoorbeeld om projectontwikkelaars en organisaties als Rijkswaterstaat, Prorail en dergelijke die informatie willen hebben over een specifieke bouwlocatie. Over de tarifieringstructuur voor deze categorie werkzaamheden denkt de GaN nog na. Een mogelijkheid zou zijn om voor deze bouwers een soort abonnement te creëren voor het verkrijgen van gegevens over een aantal mogelijke toekomstige bouwlocaties. De GaN kan dan zorgen voor de benodigde quick scans en dergelijke.

In de abonnementen die de GaN zal gaan hanteren worden verder twee modellen onderscheiden; 1) voor het gebruik van de GaN gegevens met de standaardtoepassingen en 2) voor een uitwisseling van natuurdata en een andere bronhouder. Voor de eerste categorie wordt het normale abonnement gebruikt. Voor de tweede categorie is in de regel uitwisselingssoftware nodig omdat de GaN op een open source systeem werkt en veel andere systemen in een Oracle omgeving draaien. Er is een aantal partijen, waaronder een zestal provincies, Rijkswaterstaat en

Staatsbosbeheer, geïnteresseerd in deze service. Voor dit soort contracten voldoet het standaard abonnement niet en wordt er een specifieke tarifiering uitgewerkt.

Het bepalen van de kostprijs van het product van de GaN zal niet geschieden door middel van een gemiddelde kostprijs per waarneming. Dit komt omdat een waarneming geen generiek product is. Per soort, locatie en verzameldoel zijn de kosten anders. Daarom bepaalt de GaN de hoogte van de tarieven op basis van de specifieke kosten per onderdeel. In de tarifiering wordt er rekening mee gehouden dat ook de kosten van de validering van de gegevens gedekt zijn, zowel in de huidige als in een mogelijk toekomstige situatie. Op dit moment geschiedt de validering door de particuliere gegevens organisaties (PGO's) in het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) met behulp van het CBS. Nu het NEM bij de GaN is ondergebracht wordt met het CBS overlegd hoe de validering in de toekomst het beste kan worden georganiseerd.

De GaN werkt voorlopig nog via het kastelsel. Bij het dit stelsel worden alle betalingen die voor een bepaald jaar worden gedaan, als uitgaven voor dat betreffende jaar in de boekhouding opgenomen. De GaN wil in 2009 overstappen op een bedrijfseconomische boekhouding. Bij deze boekhouding worden kosten voor producten die langer meegaan, als uitgaven over de verschillende jaren opgenomen. De bedrijfseconomische boekhouding moet volledig functioneren op het moment dat de GaN financieel op eigen benen komt te staan. De GaN zal uiteindelijk een financieel zelfstandige organisatie zonder winstoogmerk zijn.

Vanaf 2009 is het eerste deel van het systeem operationeel en verwacht de GaN de eerste inkomsten vanuit haar activiteiten voor een aantal gemeenten en voor Rijkswaterstaat. Deze inkomsten moeten worden opgevoerd naar een kostendekkend niveau per 2010. Dat lukt alleen wanneer de GaN tegen die tijd een voldoende grote schaal heeft bereikt. In principe moet dat mogelijk zijn want de GaN heeft, naar mate de database zich vult, in toenemende mate meer gegevens zelf beschikbaar dan de marktpartijen. Verder voegt de GaN de kwaliteitsborg van de gegevensautoriteit toe wat een voordeel is ten opzichte van de marktpartijen.

Het business model van de GaN geeft aan dat de omzet tussen 2009 en 2015 langzaam toeneemt van circa 4 miljoen tot circa 8 miljoen euro. In dit model moet de kostendekkendheid worden bereikt omstreeks 2010. Mocht het de GaN echter toch niet op tijd lukken om financieel onafhankelijk te zijn dan moet er een financieel vangnet zijn. Met LNV worden besprekingen gevoerd over ondersteuning na het ontwikkelingstraject, wanneer mocht blijken dat de GaN op dat moment nog niet financieel kostendekkend kan opereren.

8.3 Aansturing

De Gegevensautoriteit Natuur is een natuurlijk persoon die is benoemd door de minister van LNV. In 2007 is door de minister de eerste gegevensautoriteit benoemd in de persoon van prof. dr. Jan van Groenendaal. De gegevensautoriteit voert de regie over de gegevensvoorziening voor natuur zodat natuurgegevens beschikbaar komen voor alle partijen. De autoriteit zorgt er verder voor dat de kwaliteit van de gegevens wordt geborgd.

Om de gegevensautoriteit te ondersteunen en om deze ondersteuning privaatrechtelijk te organiseren wordt naar verwachting de stichting GaN opgericht. In de statuten van deze stichting zal worden vastgelegd dat ze is bedoeld om de gegevensautoriteit te ondersteunen en om de rechtsgevolgen van zijn activiteiten op te vangen. De stichting kan uitvoeringsovereenkomsten afsluiten op het gebied van personeel, ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting.

Wellicht zal in de toekomst de stichting GaN zelf zoveel autoriteit hebben verworven dat een afzonderlijke onafhankelijke gegevensautoriteit niet meer nodig is. Het stichtingsbestuur zou dan de taken van de gegevensautoriteit kunnen overnemen. In het voortraject is overwogen om van de GaN een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te maken maar dat is door de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken in 2007 afgekeurd omdat het in strijd is met het vigerende kabinetsbeleid rond ZBO's.

Het bestuur van de stichting GaN moet nog worden gevormd. Naar alle waarschijnlijkheid zal het gaan bestaan uit drie personen, een breed georiënteerde voorzitter, een bestuurslid dat toezicht houdt op de financiën en een bestuurslid dat veel kennis heeft van natuurgegevens. Over de wijze waarop de stichting zal worden opgericht wordt nog onderhandeld met het ministerie van LNV. Op welke wijze de voordracht en benoeming van de leden van de raad van bestuur zal plaatsvinden is dus nog niet te zeggen. De stichting GaN zal naar verwachting gaan werken zonder een raad van toezicht. Een raad van toezicht wordt niet nodig geacht in de relatie met LNV. Het bestuursrisico van de leden van de raad van bestuur wordt afgedekt met een bestuursaansprakelijkheidsverzekering.

De gegevensautoriteit wordt verder terzijde gestaan door een kring van wetenschappelijke adviseurs. Hiertoe is er de Wetenschappelijke Adviesraad (WAR) van de GaN opgericht. De gegevensautoriteit draagt deskundigen voor zittingname in deze raad voor. Het stichtingsbestuur moet deze voordrachten goedkeuren en benoemt de deskundigen van de Wetenschappelijke Raad. De Wetenschappelijke Adviesraad ziet toe op de kwaliteit van de gegevens en op de juistheid van de gegevensverzameling, bewerking en opslag.

Daarnaast wordt de gegevensautoriteit geadviseerd door de Gebruikersprogrammaraad (GPR) van de GaN. De GPR is samengesteld uit toeleveranciers en gebruikers van natuurgegevens. Ook hier vinden voordrachten van leden plaats door de gegevensautoriteit en is het stichtingsbestuur verantwoordelijk voor de goedkeuring en de benoeming in de raad. Veel gebruikers van de gegevens zijn ook toeleveranciers. De Programmaraad kan dus zowel aan de voorkant als aan de achterkant van het systeem invloed uitoefenen, maar fungeert naar verwachting voornamelijk als een gebruikersraad. De bemensing van zowel de Wetenschappelijke Raad als de Programmaraad vindt geheel binnen de cirkel van gegevensautoriteit en stichting GaN plaats. De minister van LNV heeft hierin dus geen invloed.

Als de ontwikkelingen lopen zoals verwacht, zal derhalve niet alleen de gegevensautoriteit, maar ook de stichting GaN onafhankelijk zijn. In dat geval worden zowel de gegevensautoriteit als de stichting niet in directe zin aangestuurd door het Ministerie van LNV. De GaN heeft van LNV in het ontwikkelingstraject wel een taak meegekregen maar heeft verder geen bevoegdheden tot het opleggen van verplichtingen of sancties. De GaN kan echter wel opdrachten verstrekken voor het ontwikkelen van systemen of voor het verkrijgen van natuurgegevens. De GaN kan ook initiatieven nemen op het gebied van het uniformeren en standaardiseren van gegevensstromen en kan contractueel vastgelegde afspraken maken over beschikbaarstelling en uitwisseling van natuurgegevens. Verder is het voor de GaN mogelijk om voor bijvoorbeeld personeelsbeheer en ICT samen te werken met andere partijen.

Belangrijk element bij de keuze voor de organisatorische vorm van de GaN is een goede toegankelijkheid voor overheidsinstellingen. Aanbestedingsprocedures kunnen tijdrovend en duur zijn. De GaN wil met de keuze voor de organisatievorm deze aanbestedingen vermijden en daarmee de drempels zo laag mogelijk houden.

LNV wordt na het ontwikkelingstraject, net als alle andere betrokken partijen, een klant van de GaN die alleen betaalt voor de gegevens die zij zelf nodig heeft, bijvoorbeeld

voor de Natuurbalans en voor de uitvoering van wettelijke EU verplichtingen. In een protocol tussen LNV en de GaN worden de afspraken rond de positie van de GaN vastgelegd. Door deze onafhankelijkheid zal de GaN zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van haar functioneren. De betrokkenheid van LNV gaat niet verder dan het creëren en onderhouden van de randvoorwaarden waarbinnen de GaN kan functioneren. Deze randvoorwaarden hebben te maken met de wettelijke regelingen, met het benoemingenbeleid voor gegevensautoriteit en stichtingbestuur en met het beschikbaar stellen van het ontwikkelings- en eventuele ondersteuningsbudget.

8.4 Productie

De Autoriteit is bezig met het ontwikkelen van een planmatige aanpak voor het verzamelen, bundelen, beschikbaar en toegankelijk maken van kennis over de in Nederland aanwezige plant- en diersoorten en de locaties waar die zich bevinden. De bedoeling is om ook gerelateerde nationale en internationale wet- en regelgeving in het systeem op te nemen, zoals bijvoorbeeld de Rode Lijstsoorten en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De informatie moet een directe relatie hebben met de opgenomen natuurgegevens en moet dienstbaar zijn voor het beoogde gebruik, bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen of ontheffingen, voor het maken van streek- of bestemmingsplannen, enzovoorts.

De GaN produceert zelf geen gegevens maar voert de regie op de inwinning van natuurgegevens door derden. Verzameling vindt plaats op een viertal manieren:

- Gericht opdracht geven (bijvoorbeeld voor maatwerk).
- Koppelen van databases aan de NDFF (zie paragraaf 8.5) met gegevensuitwisseling (voor maatwerk en groot-abonnementshouders).
- Aanlevering van gegevens door derden die daarvoor aanvullende informatie krijgen op hun dataset (abbonementshouders).
- Losse waarnemingen die afzonderlijk worden geregistreerd.

Het daadwerkelijke produceren van gegevens vindt veelal plaats door de particuliere gegevens organisaties (PGO's), grote terreinbeheerders zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer en groene adviesbureaus. Ten behoeve van het ontsluiten van deze gegevens werkt de GaN met een aantal portalen. Deze portalen richten zich op de verschillende belangrijke clusters van gegevensbronnen. De portalen zijn aangesloten op het gemeenschappelijke deel van het systeem. Vanuit een portaal komen de gegevens gelabeld in de centrale database. Een van de portalen is door de GaN zelf gebouwd en werkt reeds. Dit is het portaal telmee.nl, waarin gestandaardiseerde waarnemingen van PGO's worden opgenomen. Naar verwachting zullen er in een eindsituatie circa vijf portalen operationeel zijn.

Bij de gegevensbronnen van de GaN gaat het om vele verschillende organisaties met uiteenlopende werkwijzen. Belangrijk is dat er ten behoeve van de opname van de gegevens door de GaN uniformiteit in de gegevens is. De GaN stelt daartoe gegevensprotocollen vast. Deze worden geïmplementeerd in de verschillende portalen. Ze kunnen ook beschikbaar worden gesteld aan bijvoorbeeld een gemeente die een opdracht verstrekt aan een adviesbureau voor een inventarisatie. De gemeente is er dan zeker van dat de resultaten van het onderzoek opgenomen kunnen worden in het systeem van de GaN. Dit kan er uiteindelijk toe leiden van er in de toekomst bijvoorbeeld gekwalificeerde of gecertificeerde bureaus komen.

De GaN houdt verder toezicht op de betrouwbaarheid en kwaliteit van de gegevens. De gebruikers moeten er zeker van kunnen zijn dat de gegevens betrouwbaar, nauwkeurig en actueel zijn. Validatie van gegevens geschiedt op dit moment nog door de PGO's die daarvoor via het NEM ondersteuning hebben van het CBS. De NEM is inmiddels ondergebracht bij de GaN. De GaN is in gesprek met het CBS om de

validatie eventueel over te nemen. De Wetenschappelijke Adviesraad waarborgt de kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van de gegevens.

De GaN werkt aan de productiekant nauw samen met de gegevensleveranciers waarbij per leverancier een aanpak wordt uitgewerkt. De GaN werkt bijvoorbeeld met de Data ICT Dienst (DID), met de Waterdienst en met de Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) van Rijkswaterstaat (RWS) samen om de natuurgegevens die bij RWS binnen komen te bundelen en te structureren. De DID zorgt er samen met de GaN voor dat deze gegevens centraal worden opgeslagen ten behoeve van het gebruik ervan door de diensten van RWS. Bekeken wordt nog of dit een opname zal worden in het systeem van de GaN of dat er een koppeling wordt gemaakt tussen dit systeem en de bestanden van de RWS diensten.

Een ander voorbeeld is de samenwerking met de provincie Flevoland. Deze provincie krijgt als eerste provincie in Nederland een aansluiting op de NDFF van de GaN. Flevoland werkt met een eigen geo-loket, een systeem waarin onder andere gegevens over flora en fauna zijn opgeslagen. Via uitwisselingssoftware zal het mogelijk worden gemaakt dat de gegevens van Flevoland beschikbaar komen voor de NDFF. Omgekeerd kan de provincie dan gebruik maken van de andere gegevens van de NDFF. De uitwisselingssoftware wordt betaald door de GaN en komt gratis beschikbaar voor Flevoland.

Een derde voorbeeld is de samenwerking van de GaN met het ICT bedrijf Vicrea dat een applicatie voor natuurgegevens bouwt op het pakket "Stroomlijn" voor gemeenten. Dit is een pakket om informatie van gemeentelijke overheden integraal, snel en breed toegankelijk te maken. De GaN betaalt deze ontwikkeling en stelt daarbij als voorwaarde dat de applicatie gratis beschikbaar komt voor gemeenten. Die kunnen daarmee vervolgens hun gegevens uitwisselen met de gegevens van de GaN als ze een abonnement hebben afgesloten.

Ten aanzien van de eventuele privacy- en concurrentiegevoeligheid van gegevens heeft de GaN een eenvoudig beleid. Met elke partij die gegevens levert sluit de GaN een contract af. Daarin staat onder meer onder welke voorwaarden de gegevens door de GaN kunnen worden uitgeleverd. Mocht de vertrouwelijkheid van de gegevens volgens dit contract in het geding zijn dan stelt de GaN deze niet beschikbaar aan de klant.

8.5 Beheer

De GaN richt zich op het verzamelen en bundelen van gegevens en daarnaast op het koppelen van deze gegevens aan andere bestanden, zoals bijvoorbeeld het Top10.nl. Hiervoor bouwt de GaN een centraal systeem; de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF). Dit doet de GaN samen met de Universiteit van Amsterdam en de koepelorganisatie van tien PGO's: de stichting Veldonderzoek Flora en Fauna (VOFF). De NDFF slaat alle verzamelde natuurgegevens op. Deze gegevens komen in de NDFF via verschillende aanleverende databases (de portalen). Binnen een portaal delen de gegevens hetzelfde datamodel. De gegevens worden in de NDFF opgeslagen aan de hand van de exacte locatie waar ze zijn waargenomen.

De NDFF wordt ingericht volgens het systeem van Ecogrid van het Instituut voor Biodiversiteit en Ecosysteem Dynamica (IBED) van de Universiteit van Amsterdam. Dit systeem verbindt een groot aantal databronnen, samenwerkende organisaties en webservices. Diverse partijen kunnen via verschillende webportals gegevens opslaan in databases die onderdeel uitmaken van de NDFF. Die verzameling databases is toegankelijk via de centrale database van EcoGrid. Daarnaast zijn via dezelfde centrale database ook omgevingsdata toegankelijk. De gegevens kunnen vanuit de

NDFF via EcoGrid rechtstreeks opgevraagd worden. De bedoeling is dat er ook mogelijkheden komen om de gegevens uit de NDFF direct in een model te importeren, te aggregeren, interpoleren, of op een kaart of in een grafiek weer te geven.

Om ervaring op te doen met een centrale databank voor natuurgegevens voert de GaN een drietal pilots uit. In de pilot Haaglanden wordt onderzocht hoe gemeentelijke partijen het beste kunnen aansluiten op de NDFF. In de pilot Genootschap Limburg wordt onderzocht hoe een koppeling tot stand kan worden gebracht tussen Ecolog en de NDFF. Ecolog is de Natuurbank Limburg van de PGO Natuurhistorisch Genootschap Limburg. In de pilot Staatsbosbeheer gaat het om de manier waarop de aansluiting van de terreinbeheerders kan geschieden. De kennis uit de drie pilots wordt gebruikt bij het verder opzetten, inrichten en operationaliseren van de NDFF.

De pilot Haaglanden is inmiddels afgerond. Hieruit blijkt dat er bij zeer veel verschillende organisaties gegevens over flora en fauna beschikbaar zijn. Verder blijkt uit de pilot dat er bij veel organisaties grote behoefte is om gegevens te delen en gebruik te maken van flora- en faunagegevens van anderen. Terreinbeheerders en grondeigenaren blijken hun gegevens verder zonder noemenswaardige problemen ter beschikking te stellen aan de databank. De pilot bevestigt tenslotte de verwachting dat de manier van gegevensverzameling, gegevensopslag en mate van gegevensdetail bij de organisaties sterk verschillen.

De GaN participeert niet actief in ontwikkelingen als Seis en Inspire, maar houdt wel rekening met de consequenties die daaruit kunnen voortvloeien. De GaN wil in elk geval Inspire proof zijn en blijven.

8.6 Uitlevering

Het uitleveren van gegevens door de NDFF gebeurt door het combineren van diverse gevalideerde gegevens in EcoGrid. Het leveren van de gegevens geschiedt via een webservice bij de abbonementhouder. Deze kan hiermee van verschillende bronnen de relevante gegevens verzamelen en op deze manier een beeld krijgen van de natuursituatie van een bepaalde soort of op een bepaalde locatie op het gewenste significantieniveau. Daarnaast krijgt de gebruiker een bijsluiters die aangeeft voor welke doeleinden de gegevens bruikbaar zijn. De GaN levert objectieve gevalideerde informatie en bewerkte informatie volgens gestandaardiseerde normen en methoden. De GaN levert geen interpretatie van de data. Deze interpretatie blijft liggen bij het bevoegde gezag.

De gebruikers van natuurgegevens komen in de Gebruikersprogrammaraad periodiek bijeen om de gebruikerswensen zo goed mogelijk in kaart te krijgen. Het doel hiervan is om uiteindelijk de gegevensverzameling, het gegevensbeheer en ook de manier waarop de gegevens beschikbaar worden gesteld optimaal af te stemmen op de wensen van de gebruikers. De GaN zorgt er verder voor dat het informatiesysteem zodanig wordt ingericht dat dit aan de wensen van de gegevensleveranciers en klanten voldoet. Ten behoeve van de grote gegevensgebruikers beschikt de GaN over speciale relatiemanagers, die ervoor zorgen dat de gegevensuitlevering zo goed mogelijk verloopt. Deze relatiemanagers krijgen door hun directe contact met de gebruiker ook een goed zicht op eventuele knelpunten in de leverantie en op de specifieke gebruikerswensen. Het beschikbaar stellen van natuurgegevens op de manier zoals de GaN dit zal gaan doen heeft elementen van het makelaarsmodel en daarnaast elementen van het samenwerkingsmodel in zich. Voor de GaN zijn derhalve de volgende uitleveringsmodellen in beeld:

- Samenwerkingsmodel.
- Makelaarsmodel.

9. Het business model van de Provinciale Risicokaart

9.1 Regelgeving

De Risicokaart is een algemeen via internet toegankelijke kaart waarop informatie is gegeven over risicovolle objecten en transporten. De kaart is een uitvloeisel van de aanscherping van de regelgeving rond externe veiligheid zoals deze door de overheid is uitgewerkt na de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam. Na deze calamiteiten heeft de Commissie Oosting aanbevelingen aan de regering gedaan. Op grond hiervan heeft het kabinet actiepunten geformuleerd, die tot de nieuwe en aangescherpte wet- en regelgeving hebben geleid.

In 2001 publiceerde de Commissie Oosting zijn aanbevelingen over het externe veiligheidsbeleid. In november 2005 werd de Wet Milieubeheer aangepast op het onderwerp externe veiligheid. In november 2006 kwam het Registratiebesluit Externe Veiligheid tot stand met regels over de registratie van externe veiligheidsgegevens van inrichtingen, transportroutes en buisleidingen. In april 2007 kwam de Ministeriële Regeling Provinciale Risicokaarten tot stand. Naast deze regelingen zijn er nog andere wettelijke regelingen die een relatie hebben met de Provinciale Risicokaart.

Het complete wettelijk kader voor de Risicokaart bestaat uit:

- Wet Milieubeheer (WM)
- Wet tot wijziging van de WM van november 2005
- Registratiebesluit Externe Veiligheid
- Ministeriële Regeling Provinciale Risicokaarten
- Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO)
- Wet tot wijziging van de WRZO van november 2006
- Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR)

De Wet Milieubeheer bepaalt dat bedrijven een milieuvergunning moeten hebben voor het gebruiken of opslaan van gevaarlijke stoffen. De Wet bepaalt verder onder welke voorwaarden een milieuvergunning wordt afgegeven. De gemeente óf de provincie geeft deze vergunning af en controleert of het bedrijf zich houdt aan de voorschriften in de vergunning.

De Wet Rampen en Zware Ongevallen regelt hoe gemeenten en provincie zich moeten voorbereiden op calamiteiten en hoe ze moeten handelen wanneer zich daadwerkelijk een calamiteit voordoet. In deze wet is ook bepaald dat gemeenten hun inwoners moeten informeren over mogelijke risico's en over te nemen maatregelen.

De Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, die in werking is getreden in 2004, geeft regels ter bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak, door het bevorderen van territoriale samenwerking en door de aanscherping van het provinciale toezicht. De WKR is hierbij een aanvulling op de Brandweerwet 1985, de WRZO, de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen en de Wet Ambulancevervoer.

Bij de wetgeving rond de provinciale risicokaart zijn twee ministeries betrokken, het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). De Wet Milieubeheer en het Registratiebesluit Externe Veiligheid zijn afkomstig van VROM. De wetgeving vanuit VROM gaat over de risico's van inrichtingen en over de risico's van het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen. De Ministeriële Regeling Provinciale Risicokaarten, de WRZO en de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding zijn afkomstig van BZK. De wetgeving van

BZK gaat over de hulpverleningsdiensten en over informatieverstrekking aan de burgers.

Zowel in de wetgeving vanuit VROM als in die vanuit BZK is vastgelegd dat:

- De provincies de taak en de verantwoordelijkheid voor de Risicokaart hebben.
- De bevoegde gezagen (gemeenten, provincies en 3 ministeries) de verzamelde risicogegevens in één centraal systeem moeten invoeren.
- Het centrale systeem voor de risicogegevens wordt beheerd door het RIVM.

De wetgeving rond de Risicokaart regelt dus dat de Risicokaart wordt ontwikkeld, beheerd en operationeel wordt gehouden en regelt tevens waar de taken en verantwoordelijkheden in dit kader liggen. Er is geen Europese wet- en regelgeving die direct doorwerkt op de Risicokaart.

Een omissie in de wetgeving over de Risicokaart is dat er niet geregeld is dat met het operationeel worden van de Risicokaart andere registraties moeten stoppen. Daardoor ontstaan er naast de Risicokaart ook weer andere systemen. Zo zijn er bijvoorbeeld inmiddels ook Veiligheidsregio's die informatie over externe veiligheid bij de gemeenten opvragen.

9.2 Financiering

De provincies hebben in het kader van de nieuwe regelgeving rond externe veiligheid de wettelijke taak gekregen om de risicokaarten op te bouwen. Ze werken daarin samen met de rijksoverheid en met de gemeenten. De provincies hebben het IPO opdracht verleend voor de coördinatie van de ontwikkeling van de risicokaart.

De Risicokaart is slechts één van de provinciale externe veiligheidstaken. Uit de nieuwe regelgeving vloeit naast het opzetten en operationeel houden van de Risicokaart een groot aantal andere externe veiligheidstaken voor de provincies voort. Om de provincies in staat te stellen de uitvoering van het nieuwe externe veiligheidsbeleid op te zetten heeft het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een programmafinanciering in het leven geroepen.

De eerste voorfinanciering liep voor de jaren 2004 en 2005. Onder deze financiering hebben de provincies de opzet van hun provinciale externe veiligheidsbeleid voorbereid. In 2005 verscheen de vervolgregelgeving "Subsidieregeling Programmafinanciering EV beleid andere overheden". Deze financiering loopt over de jaren 2006 tot en met 2010. Landelijk is er daarvoor 20 miljoen euro per jaar uitgetrokken. De provincies hebben voor deze regeling elk een uitvoeringsprogramma gemaakt in samenwerking met de gemeenten. Op basis van dit programma hebben alle provincies een financiële reservering toegezegd gekregen. De hoogte van het jaarlijkse financieringsbedrag is daarbij afhankelijk van de omvang van de externe veiligheidsproblematiek in de betreffende provincie.

De kosten voor het verzamelen van informatie voor de Risicokaart worden door de provincies deels betaald uit deze programmafinanciering. De werkzaamheden die de gemeenten in het kader van de ontwikkeling van de Risicokaart uitvoeren worden in rekening gebracht bij de provincie. De werkzaamheden van de gemeenten worden uitgevoerd aan de hand van het uitvoeringsprogramma en jaarlijks op basis van nacalculatie verrekend met de provincie, veelal op basis van de provinciale subsidieverordening.

De programmafinanciering van VROM loopt tot en met 2010. De bedoeling is dat in dat jaar het nieuwe externe veiligheidsbeleid volledig is geïmplementeerd. Verder moeten de provincies en de gemeenten beschikken over structurele expertise en

menskracht om dit beleid uit te voeren. Ook ná 2011 zal er voor de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid financiering van het rijk blijven komen. De gelden zullen echter na 2010 beschikbaar komen via het provinciefonds en het gemeentefonds. Hoe dit zal geschieden, hoe hoog de financiering zal zijn en hoe de verdeelsleutel tussen de provincies en de gemeenten zal zijn is nog niet duidelijk. Of de gelden vervolgens vanuit de algemene middelen van provincies en gemeenten daadwerkelijk zullen worden ingezet voor externe veiligheid is evenmin duidelijk.

Het centrale systeem van de Provinciale Risicokaart is gebouwd met financiering vanuit het ministerie van BZK dat hiervoor eenmalig via het provinciefonds geld aan de provincies beschikbaar heeft gesteld. De middelen voor de ontwikkeling van de Risicokaart zijn vervolgens door de provincies beschikbaar gesteld aan het IPO. Daarnaast heeft het ministerie van VROM in het beginstadium de opzet van het RRGs bij het RIVM gefinancierd.

De gegevensinvoer in het centrale systeem is een wettelijke taak van de bevoegde gezagen en komt ook ten laste van die bevoegde gezagen. Gedeeltelijk kan daarbij dus via de provinciale subsidieregelingen een beroep worden gedaan op de programmafianciering van VROM. Het gaat daarbij overigens op beperkte bedragen omdat de gegevensinvoer in praktijk vaak gecombineerd wordt met reguliere taken in het kader van de vergunningverlening en handhaving die de bevoegde gezagen toch al uitvoeren.

In directe zin worden alle activiteiten rond de Risicokaart dus gefinancierd door de provincies. Voor de bouw van het centrale systeem is er een eenmalige bijdrage van BZK aan de provincies geweest. Voor de vulling en het actualiseren van het systeem maken de provincies gebruik van de eerder genoemde programmafianciering van VROM. Daarnaast heeft het IPO met VROM een contract gesloten voor het beheer van het VROM gedeelte van het systeem. In dit kader vindt er vanuit VROM een additionele financiering richting IPO plaats, waarmee het IPO de landelijke componenten van het systeem coördineert.

9.3 Aansturing

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is officieel verantwoordelijk voor de Risicokaart. De provincies hebben de wettelijke taak gekregen voor de risicokaart en zijn daarmee verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer en het operationeel houden van het systeem. De bevoegde gezagen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de invoer van de gegevens en daarmee voor de inhoud van het systeem. De bevoegde gezagen zijn de provincies en de gemeenten.

De ontwikkeling van de Risicokaart is georganiseerd als een project waarvoor de provincies als opdrachtgever fungeren. De provincies hebben de opdracht voor de coördinatie van de ontwikkeling bij het IPO ondergebracht. Het IPO legt als coördinator van het ontwikkelingsproces verantwoording af aan de provincies. De provincies leggen vervolgens verantwoording af aan de ministeries van VROM en BZK.

De lijn naar VROM loopt via de programmafianciering (zie paragraaf 9.2). De provincies hebben bij het begin van het traject hun uitvoeringsprogramma's voor de implementatie van het nieuwe beleid ingediend bij VROM en rapporteren jaarlijks over de voortgang en actualisatie van dit programma. Aan de hand van deze voortgang vindt de jaarlijkse vervolgfianciering plaats. De provinciale uitvoeringsprogramma's volgen de zogenaamde menukaart van onderwerpen die door VROM is opgesteld. In 2010 eindigt de aansturing via de programmafianciering. Hoe de sturing na 2010 zal plaatsvinden is nog onduidelijk. In praktijk hebben de provincies in de opbouwfase een

belangrijke invloed op de vormgeving van de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid en daarmee ook op de Risicokaart.

Met bevestiging tot de toekomstige aansturing is het ook van belang hoe de verdere ontwikkeling van de Veiligheidsregio's zal verlopen. Deze veiligheidsregio's zijn gebieden waarbinnen door de betrokken besturen wordt samengewerkt op het terrein van de brandweer, de rampenbeheersing, de crisisbeheersing, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het werkveld van de Veiligheidsregio's is dus nauw gelieerd aan de Provinciale Risicokaart.

De indeling in Veiligheidsregio's is hetzelfde als de indeling in Politieregio's, waardoor er binnen Nederland 25 Veiligheidsregio's zijn. Momenteel zijn binnen de meeste regio's de besturen van brandweer en GHOR reeds samengevoegd onder de naam hulpverleningsdienst. Bij de vorming van de Veiligheidsregio hoort bijvoorbeeld ook het samenvoegen van de verschillende meldkamers tot één geïntegreerd meldkamersysteem. De Veiligheidsregio's zijn voornamelijk gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR).

De feitelijke realisatie van de Veiligheidsregio's kent in de praktijk verschillende snelheden. Sommige veiligheidsregio's bestaan al, terwijl andere regio's voor de verdere uitrol de definitieve Wet op de Veiligheidsregio's afwachten. Het is in elk geval duidelijk dat de Veiligheidsregio's een belangrijke rol zullen gaan vervullen in de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid. Zoals het er momenteel uitziet blijft de Provinciale Risicokaart echter een taak en verantwoordelijkheid van de Provincies, ook in de nieuwe situatie waarin de Veiligheidsregio's operationeel zijn.

Er zijn rond de Provinciale Risicokaart twee overlegstructuren: het Coördinatorenoverleg en het Applicatiebeheerdersoverleg. Beide overleggen vinden vijf maal per jaar plaats. In het Coördinatorenoverleg komen de tactische en strategische aspecten van de Risicokaart aan de orde, terwijl het Applicatiebeheerdersoverleg zich buigt over de operationele zaken. Voor de besluitvorming worden de normale IPO structuren gevolgd. Dat houdt in dat de lijn van de Brede Overleg en Adviesgroepen (BOAG's) naar de IPO Adviescommissies en naar het IPO Bestuur wordt gevolgd. Voor de Risicokaart zijn twee BOAG's van belang: de BOAG Veiligheid en de BOAG Middelen.

9.4 Productie

De Risicokaart geeft informatie over risico's voor ongevallen met gevaarlijke stoffen en laat zowel de risico's van opslag als van transport zien. Op de kaart staan verschillende soorten risico's, zoals ongevallen met brandbare, explosieve en giftige stoffen, grote branden of verstoring van de openbare orde. Er zijn in totaal 18 ramptypen. Hiervan zijn de meeste ramptypen te voorzien en op voorhand geografisch te bepalen. Voor vijf typen is dit niet het geval, deze worden dan ook niet getoond op de risicokaart. Deze vijf ramptypen zijn:

- Ziektegolf
- Bedreiging volksgezondheid
- Extreme weersomstandigheden
- Uitval nutsvoorzieningen
- Ramp op afstand

De risicokaart vermeldt de soorten rampen die wél te voorzien en geografisch te bepalen zijn. Van deze ramptypen vallen er 3 onder de wetgeving van VROM, de overige ramptypen vallen onder de wetgeving van BZK (zie paragraaf 9.1). De Risicokaart toont de volgende ramptypen:

- Ongeval met gevaarlijke stoffen

- Kernongeval
- Luchtvaartongeval
- Ongeval op water
- Verkeersongeval
- Tunnelongeval
- Instorting van grote gebouwen
- Brand in grote gebouwen
- Paniek in grote menigten
- Verstoring openbare orde
- Overstroming
- Natuurbrand

De Risicokaart geeft de plaats van het risico en daarnaast veiligheidsafstanden die gebaseerd zijn op de wettelijke grenswaarden voor het risiconiveau. In de eerste opzet toonde de Risicokaart alleen de risicovolle objecten en transporten. De Risicokaart geeft sinds januari 2008 ook informatie over het gevaar van natuurrampen, zoals overstromingen of bosbranden en laat voor overstromingsgevaar bijvoorbeeld de maximale overstromingsdiepte zien.

De informatie over overstromingen op de Risicokaart is nog in opbouw, de overstromingsdieptekaart wordt in fasen gerealiseerd. Momenteel zitten de overstromingen van bedijkte gebieden vanuit buitenwater in de Risicokaart: dat wil zeggen vanuit de zee, de grote rivieren, het IJsselmeer en het Markermeer. In volgende fasen worden de overstromingen in buitendijkse gebieden en vanuit binnenwater toegevoegd. De overstromingsdiepten op de Risicokaart moeten compleet zijn in 2013.

De Risicokaart wordt gemaakt in samenwerking tussen het rijk, de provincies en gemeenten, de eerstehulpdiensten en de waterschappen. Naast de gemeenten zijn de belangrijkste aanleverende partijen de brandweer en milieudiensten. De samenwerkende partijen vullen gezamenlijk de landelijke databank die de basis vormt voor de Risicokaart. Elke provincie beheert in principe de gegevens van zijn eigen risicokaart. De bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor de invoer van de gegevens en de juistheid van de gegevens. Elk bevoegd gezag moet zelf op het systeem inloggen en de eigen gegevens invoeren.

De landelijke databank van de Risicokaart wordt gevuld met informatie die beschikbaar komt vanuit de vergunningverlening. Hierbij is de situatie zoals deze is vastgelegd in de milieuvergunning het uitgangspunt. Gemeentelijke, provinciale en ook overige bevoegde gezagen zijn op grond van de genoemde regelgeving (zie paragraaf 9.1) wettelijk verplicht om alle risicosituaties met gevaarlijke stoffen vast te leggen. Na invoeren van nieuwe gegevens autoriseert het bevoegd gezag de gegevens waarna ze in het landelijk systeem beschikbaar komen voor de provinciale Risicokaarten. De initiële vulling van de landelijke databank is gereed, actualisatie van het systeem vindt op regelmatige basis plaats.

De Risicokaart is zodanig opgezet dat het systeem minimaal in de wettelijke taken vanuit de genoemde wetten van VROM en BZK (zie paragraaf 9.1) voorziet. Daartoe zijn de grenswaarden, bijvoorbeeld voor de hoeveelheid opgeslagen gevaarlijke stof, vanuit de wettelijke regimes gehanteerd. Wanneer een bevoegd gezag méér dan het wettelijk minimum in de Risicokaart wil opnemen dan wordt dat toegestaan.

Bij de opbouw van het systeem van de Risicokaart is vanaf het begin gekozen voor één centraal systeem met één beheer en één uniforme organisatie voor de gegevensaanlevering door alle provincies. De Provinciale Risicokaart is een systeem dat de aanwezige risico's op geografische locatie laat zien. De basis van de risicokaart is een topografische ondergrond. Het systeem werkt op Oracle en alle provincies werken met standaard programmatuur (ESRI) en met een standaard viewer.

Wettelijk was bepaald dat de provincies hun eigen risicokaart moesten maken maar dat daar landelijke componenten voor moesten worden ontwikkeld. Met name was in de wetgeving geregeld dat de risicogegevens in één centrale landelijke database zouden moeten worden opgenomen. Het feit dat de wetgeving hierin zeer duidelijk was heeft bijgedragen aan de uiteindelijke uniformiteit van het systeem. Bij de bouw van het systeem is het ook van belang geweest dat de provincies gezamenlijk de opdracht voor het ontwikkelen van de Risicokaart bij het IPO hebben neergelegd. Ook daardoor is het gelukt om tot één uniform systeem te komen.

Als de gegevens in het systeem zitten kunnen de provincies daar hun eigen gegevens in de vorm van de risicokaart weer uithalen. Daarbij is uitgegaan van 'grote provincies' omdat risico's niet ophouden bij de provinciegrenzen. Voor elke provincie is er vanuit de totale gegevensverzameling daarvoor een subset. Daarnaast is er een kaart voor geheel Nederland ten behoeve van de landelijke gebruikers zoals bijvoorbeeld de Ambulancedienst Nederland. Er zijn dus 13 datasets. Bij het invoeren van de gegevens wordt reeds bepaald in welke dataset ofwel replicatierechthoek het gegeven in het systeem wordt opgeslagen. Bij de start van het systeem gebruikten de provincies alleen hun eigen dataset. De neiging bestaat echter om steeds meer van de landelijke gegevens gebruik te maken. Inmiddels zijn er al 9 provincies die hun gegevens rechtstreeks uit de landelijke dataset halen en niet meer uit de eigen provinciale subset.

De Risicokaart is algemeen toegankelijk en raadpleegbaar voor deskundigen en burgers. Naast de openbare Risicokaart bestaat er een professionele Risicokaart. Deze laat meer concreet zien tot hoever de effecten van eventuele calamiteiten reiken en geeft aanvullende informatie voor hulpdiensten. Op deze professionele kaart is bijvoorbeeld aangegeven waar gebouwen staan waarin zich veel mensen bevinden die bij een ramp hulp nodig hebben, zoals bijvoorbeeld zorginstellingen en scholen. Met de professionele Risicokaart is daarom in te schatten wat het effect van een eventuele ramp of zwaar ongeval is. De professionele Risicokaart is niet algemeen toegankelijk, deze is alleen beschikbaar voor de bevoegde gezagen en de hulpdiensten.

9.5 Beheer

De landelijke databank voor de Risicokaart bestond oorspronkelijk uit twee verschillende bestanden. Het eerste bestand was het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Dit was een landelijk systeem waarin bevoegde gezagen, dus de provincies en de gemeenten, informatie over risicovolle bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen moesten vastleggen. Het tweede bestand was het Informatie Systeem Overige Ramptypen (ISOR). In dit systeem voerden provincies, gemeenten, hulpdiensten en waterschappen de gegevens over overige ramptypen en over risicovolle objecten in.

Wettelijk was geregeld dat het beheer van het centrale systeem bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zou komen te liggen. Het RRGS werd daarom in eerste instantie bij het RIVM opgezet. VROM verleende het RIVM hiervoor een aparte financiering. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) verzorgde in die constructie de helpdeskfunctie. In 2006 werden het RRGS en het ISOR geïntegreerd tot één landelijke databank ten behoeve van de Provinciale Risicokaart. In 2008 werd het beheer van het geïntegreerde systeem bij het IPO ondergebracht. Het IPO heeft het technisch beheer vervolgens uitbesteed aan een extern ICT bedrijf.

De provincies zorgen voor het beheer van de inhoud van de Risicokaart. De provincies zien erop toe dat de onderliggende databank voor de risicokaart regelmatig wordt

geactualiseerd. Bij elke provincie zit er een projectleider risicokaart en een applicatiebeheerder risicokaart. Bij elke gemeente is er een contactpersoon voor de risicokaart, meestal is dit de ambtenaar die belast is met de openbare orde en de veiligheid. De provincies controleren of de gemeenten aan hun invoerverplichtingen voldoen. Daartoe registreren ze hoeveel mutaties per gemeente zijn aangebracht aan hoeveel projecten. Wanneer het aantal mutaties beneden de verwachting daalt neemt de provincie contact op met de betreffende gemeente. Op die manier is er een borging voor het beheer van het systeem. Een van de bedoelingen van de risicokaart was dat de provincies hun eigen databeheer op orde zouden hebben en dat doel is met het huidige systeem gerealiseerd.

Het beheer van het centrale systeem de Risicokaart is door het IPO ondergebracht bij de Landelijke Beheerorganisatie Risicokaart. Dit is een onderdeel van de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie (GBO) Provincies. De GBO Provincies draagt de verantwoordelijkheid voor het exploiteren en onderhouden van de gezamenlijk ontwikkelde provinciale voorzieningen voor elektronische dienstverlening. Naast de Provinciale Risicokaart, beheert de GBO Provincies ook nog zes andere gezamenlijke provinciale systemen. Dit zijn: Flamingo viewer, DURP/Prima, Producten en diensten catalogus, Wet- en regelgeving/transparantie, E-Formulieren en Provisa.

De GBO Provincies is ingesteld omdat de provincies de afgelopen jaren veel gezamenlijke voorzieningen hebben ontwikkeld die tot voor kort op verschillende plekken werden beheerd en doorontwikkeld. Voor het gebruik en het verder ontwikkelen van deze producten was dat niet bevorderlijk. Daarom hebben de provincies in 2007 aan Berenschot opdracht gegeven om te onderzoeken hoe ze het beheer van hun gemeenschappelijke voorzieningen het best kunnen organiseren. Op basis van het advies van Berenschot is in december 2007 de keuze gemaakt het GBO Provincies op te richten en deze organisatie onder te brengen bij het IPO.

De GBO Provincies is op 1 januari 2008 van start gegaan en heeft de volgende taken gekregen:

- Initiëren, begeleiden en in beheer nemen van nieuwe gezamenlijk ontwikkelde provinciale voorzieningen.
- Afstemming beheer met landelijke gemeenschappelijke voorzieningen.
- Zorgen voor relevante kennis voor en een effectieve ondersteuning van de vakberaden, de ICT- en Geo-afdelingen van Provincies en de projecten die zorgen voor de realisatie van gezamenlijke voorzieningen.
- Inkopen van gezamenlijk te gebruiken ICT- en Geo-materiaal, zoals kaartmateriaal, luchtfoto's en adresbestanden.
- Inschakeling van partners in de markt om opdrachten in het kader van gezamenlijke voorzieningen uit te voeren.
- Instellen van gebruikersgroepen om provincies te betrekken bij de gezamenlijke voorzieningen.

9.6 Uitlevering

Het gebruik van de Risicokaart is mogelijk voor iedereen, de kaart is beschikbaar op internet. Bij het raadplegen van de risicokaart moet eerst een provincie gekozen worden. Het maximale gebied dat vervolgens in beeld komt omvat de provincie en een strook van 15 kilometer rondom. Op de risicokaart is in zijn algemeenheid te zien of straten of gebouwen zich binnen een risicocontour bevinden en om welke risico's het daarbij gaat. De gebruiker kan daarbij zelf kiezen voor het soort risico en voor de geografische locatie waarin hij of zij geïnteresseerd is. De risicokaart is daarmee een interactief communicatie-instrument.

De Risicokaart is opgezet om algemeen inzicht te geven in de risicosituatie in Nederland en om mede daarmee de veiligheid voor de inwoners te vergroten. Door kennis over de risicosituatie is het makkelijker om ongevallen te voorkómen. Daarnaast is de Risicokaart bestemd voor de hulpdiensten zoals de brandweer, ambulance en politie. Deze kunnen in geval van een calamiteit hun hulpacties beter plannen en coördineren.

Daarnaast gebruiken de rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden de risicokaart bij beleidsvorming en bestemmingsplannen, bij het nemen van beslissingen en bij de uitvoering van beleid. De risicokaart wordt gebruikt bij ruimtelijke ordening, milieu- en vestigingsvergunningen, ruimtelijk beheer en veiligheidsbeleid. Met de Risicokaart kan men bij de aanleg van een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein of van een nieuwe weg, vooraf rekening houden met mogelijke risico's. Verder gebruiken de gemeenten de Risicokaart voor hun wettelijke taak om inwoners te informeren over rampen en zware ongevallen die hen kunnen treffen. De Risicokaart informeert hen ook over welke maatregelen getroffen zijn en hoe bewoners moeten handelen als zich een ramp of een zwaar ongeval voordoet.

De overheid is op basis van de vigerende wetgeving verplicht om aan alle belanghebbenden informatie over mogelijke risico's te geven. Het gaat daarbij om informatie over het soort ramp, over de mogelijke gevolgen van de ramp, over de geografische spreiding daarvan en over maatregelen die burgers kunnen nemen om de gevolgen te beperken. Deze informatie is samengebracht op de Risicokaart en wordt door de provincies gratis en algemeen beschikbaar gesteld. De kosten komen volledig voor rekening van de overheid.

Het gratis en algemeen beschikbaar stellen van risicogegevens die betaald zijn door de overheid kan gekenschetst worden als een uitlevering via het overheidsmodel. Er zijn geen andere vormen van gegevensuitlevering in gebruik. Voor de provinciale Risicokaart is er derhalve alleen het volgende model in beeld:

- Overheidsmodel.

10. Het business model van de Topografische Dienst / Kadaster

10.1 Regelgeving

Het Kadaster is opgericht in 1832 ten behoeve van de belastingheffing op onroerend goed. De taken rond onroerend goed zijn nog steeds de core business. Het huidige Kadaster voert op dit terrein een aantal wettelijke basistaken uit. Deze taken liggen op het vlak van de rechtszekerheid en de geo-informatievoorziening. De taken omvatten in grote lijnen:

- Het houden van de openbare registers (overdrachtsactes en hypotheekactes)
- Het bijhouden van de kadastrale registers en kadastrale kaart
- De registratie van schepen en luchtvaartuigen
- Het in stand houden van de punten van de rijksdriehoeksmeting

Deze primaire taken van het Kadaster liggen vast in de Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster en in de Landinrichtingswet (in 2007 opgegaan in de Wet Inrichting Landelijk Gebied).

De Kadasterwet vormt de belangrijkste basis voor het Kadaster. Deze wet is de grondslag voor de activiteiten ten aanzien van de openbare registers, de kadastrale registratie, de topografie en de geometrie. De Kadasterwet regelt onder meer de manier waarop de informatie bij het Kadaster komt en ook de betrouwbaarheid van de informatie die het Kadaster verzamelt en beheert. De wet regelt verder de beschikbaarheid van die informatie voor derden. De Organisatiewet Kadaster is het kader voor de juridische en bestuurlijke status van het Kadaster.

De Landinrichtingswet vormde van oudsher de wettelijke basis voor de landinrichting en diende de toedeling en de rechtszekerheid van de belanghebbenden. Voor specifieke landinrichtingsprojecten, zoals Oost Groningen en Midden Delfland, waren er nog aparte wetten die de taak van het Kadaster regelden maar die weken in opzet niet af van de Landinrichtingswet. In 2007 is de Landinrichtingswet opgegaan in de Wet Inrichting Landelijk gebied (WILG). In het kader van de WILG heeft het Kadaster alleen nog taken in de standaard landinrichtingsprojecten. Deze taken worden door het Kadaster uitgefaseerd omdat ze onder de WILG bij de provincie komen te liggen.

Daarnaast zijn er in verschillende andere wetten aanvullende taken voor het Kadaster vastgelegd. De Wet Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen (BAG) regelt dat de Nederlandse gemeenten een aantal basisgegevens over gebouwen en adressen bij gaan houden in één geautomatiseerd systeem. Hiervoor is een Landelijke Voorziening basisregistraties Adressen en Gebouwen gerealiseerd. In de wet is geregeld dat het Kadaster deze voorziening beheert. In augustus 2008 zijn de eerste gegevens ingevoerd in deze databank. Naast de Basisregistratie Adressen en Gebouwen beheert het Kadaster in het kader van de verplichte basisregistratie per 2009 de Basisregistratie Topografie.

De Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen Onroerende Zaken (Wkpb) regelt de toegankelijkheid tot het verkrijgen van informatie over publiekrechtelijke beperkingen. Dit zijn beperkingen rondom een onroerende zaak die door de overheid worden opgelegd, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen, bij de aanwijzing van een monument, bij het opleggen van een saneringsplicht of bij het opleggen van een baatbelasting. De wet regelt dat alle beperkingen rondom een onroerende zaak worden verzameld en toegankelijk worden gemaakt. De gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk. De gegevens komen in een landelijke database. De wet regelt dat deze database beheerd wordt door het Kadaster. De database is ontsloten via het portaal "mijn kadaster".

De ruimtelijke ordening van de ondergrond is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (RWO). Wanneer er een ruimtelijk relevante situatie is moeten gemeenten en provincies de ondergrond bij hun ruimtelijke planvorming betrekken. Dit speelt bij alle werken die onder de grond plaatsvinden of waarvoor moet worden gegraven. In deze gevallen moet rekening gehouden worden met de ondergrondse infrastructuur. Hierbij gaat het met name om kabels en leidingen.

Om dit beleid te faciliteren heeft het Kadaster in de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION) de taak gekregen om intermediair te zijn tussen grondbeheerders en netwerkbeheerders. De wet staat ook bekend onder de naam Grondroedersregeling. In het KLIC portaal, dat door het Kadaster wordt beheerd, worden geografische gegevens over kabels en leidingen opgenomen. Voor grondroeders is er een verplichting om KLIC te raadplegen en er is tevens een terugmeldingsplicht in het geval dat gegevens uit KLIC onjuist blijken te zijn. Dit systeem dient om schade aan kabels en leidingen door graafwerkzaamheden zoveel mogelijk te voorkómen.

Verder krijgt het Kadaster de taak om energielabels van woningen via een landelijke database beschikbaar te maken. Deze database zal ontsloten worden via 'mijn kadaster'. Deze taak moet nog verder worden uitgewerkt. Tenslotte is er sprake van dat het Kadaster een taak krijgt in de basisregistratie van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en in de basisregistratie van de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN).

Het Kadaster heeft tot op heden weinig te maken met directe regelgeving uit Brussel. Wel oriënteert het Kadaster zich op Europese ontwikkelingen die mogelijk consequenties voor de taakuitvoering kunnen hebben.

Samenvattend liggen de huidige taken van het Kadaster vast in de volgende wet en regelgeving:

- De Kadasterwet
- De Organisatiewet Kadaster
- De Wet Inrichting Landelijk Gebied
- De Wet Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen
- De Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen Onroerende Zaken
- De Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten
- De Wet op de Ruimtelijke Ordening
- De Wet Waardering Onroerende Zaken

10.2 Financiering

De Wet Basisregistraties regelt dat er basisregistraties komen en dat deze registraties budgettair neutraal voor overheidsdiensten ter beschikking zijn. Het Kadaster werkt daarom kostenneutraal. Het Kadaster mag geen winst maken, maar mag wel een vooraf afgesproken financiële reserve aanhouden. Wanneer er een overschot is worden de tarieven naar beneden bijgesteld en bij een te groot overschot moet het Kadaster geld terugboeken naar het ministerie van VROM. Wanneer er geld tekort is worden de tarieven naar boven bijgesteld.

Het Kadaster brengt voor het leveren van haar producten kosten in rekening. De hoogte van de tarifiering wordt vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Dit geschiedt door middel van een voorstel dat wordt gemaakt door de Raad van Bestuur, gebruik makend van advies van de Gebruikersraad. Het voorstel voor de tarifiering wordt vastgesteld door de Raad van Toezicht en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van VROM. Na goedkeuring van de tarieven door VROM worden deze door het Kadaster aan

gebruikers in rekening gebracht. De kosten van grote veranderingen en van taakuitbreidingen worden in overleg met VROM in de tarifiering over meer jaren uitgesmeerd.

Het Kadaster levert twee soorten producten: administratief-kadastrale gegevens en geo-Top10 producten. Voor de administratief-kadastrale producten blijft de financieringstructuur vooralsnog hetzelfde. Voor de geo-Top10 producten gaat de structuur veranderen met de invoering van de basisregistratie topografie. De structuur wordt omgebouwd naar een centrale financiering waarbij de kosten grotendeels worden betaald door de ministeries die gebruik maken van deze producten. De tarieven voor gebruik van de geo-Top10 producten gaan daardoor naar verwachting met 75% omlaag maar daar staat tegenover dat de ministeries op een andere wijze het Kadaster gaan bekostigen.

Het Kadaster heeft volledig de beschikking over de eigen middelen en is daarin dus niet afhankelijk van VROM of een ander ministerie. Er is geen bovengrens voor de bestedingsbevoegdheid van de Raad van Bestuur. Het bestuur moet zich wel houden aan de begroting uit het meerjaren beleidsplan zoals deze is goedgekeurd door de minister van VROM. De binnenkomende geldstroom blijkt echter moeilijk te sturen want deze is afhankelijk van de conjunctuur. Als het slecht gaat worden er minder onroerende goederen verkocht en heeft het Kadaster minder werk en dus minder inkomsten. In dit geval moeten de tarieven omhoog maar daarin moet de Raad van Bestuur rekening houden met de Gebruikersraad. Bovendien moeten tariefwijzigingen worden goedgekeurd door de minister van VROM.

Desalniettemin is het Kadaster positief over de huidige financieringstructuur. Het resultaat van de overstap naar de huidige structuur is dat de organisatie in alle lagen beter is gaan letten op de kosten. Daarmee kan een betere invulling worden gegeven aan de missie, het leveren van goede producten tegen de laagste prijs.

10.3 Aansturing

Het Kadaster behoorde oorspronkelijk bij het ministerie van VROM. Vanuit deze positie is het Kadaster verzelfstandigd en sinds 1994 is het een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Dit is een publiekrechtelijk persoon die als organisatie zelfstandig zijn taken uitvoert. Het Kadaster functioneert sedertdien als ZBO onder de uiteindelijke ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Het Kadaster heeft in haar taakuitvoering een grote mate van autonomie. In 2004 werd het Kadaster samengevoegd met de Topografische Dienst die oorspronkelijk onder het ministerie van Defensie ressorteerde. De ZBO status bleef daarbij bestaan.

Het dagelijks bestuur van het Kadaster ligt in handen van de Raad van Bestuur. De taken van de Raad van Bestuur bestaan uit het algemene management, het bewaken van de hoofddoelstellingen, het strategische beleid, het voeren van overleg en het vertegenwoordigen van het Kadaster. De Raad van Toezicht ziet toe op de dagelijkse leiding zoals deze door de Raad van Bestuur wordt gevoerd. In de Organisatiewet Kadaster is omschreven welke besluiten de Raad van Toezicht goedkeurt. Dit zijn de begroting, de jaarrekening, de tarieven, het meerjaren beleidsplan en een aantal reglementen. De Raad van Toezicht komt tenminste viermaal per jaar bijeen.

In onderwerpen die van een algemeen gemeenschappelijk belang zijn wordt de Raad van Bestuur geadviseerd door de Gebruikersraad van het Kadaster. De Gebruikersraad adviseert ondermeer over de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverlening, de tarieven en het meerjaren beleidsplan. De Gebruikersraad bestaat uit vertegenwoordigers van de belangrijkste klantengroepen van het Kadaster. Sinds de

samenvoeging met de Topografische Dienst in 2004 bestaat de Gebruikersraad uit een Rechtszekerheidskamer en een Geo-informatiekamer.

In de Rechtszekerheidskamer zitten vertegenwoordigers van de gebruikers van rechtszekerheidsproducten van het Kadaster. Dit zijn notarissen, makelaars, gemeenten, waterschappen, hypothecaire financiers, de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond. Dit is in feite de oude gebruikersraad van het Kadaster van vóór 2004. Na 2004 is daar de Geo-informatiekamer bijgekomen. Die bestaat uit vertegenwoordigers van afnemers van producten van de Topografische Dienst en van de Rijksdriehoeksmeting. Dit zijn de provincies, de waterschappen, de gemeenten, de ministeries van VROM, Binnenlandse Zaken en Defensie, de bedrijven, de grondroerders en de netwerkbeheerders. De Gebruikersraad vergadert zoveel mogelijk gezamenlijk en komt tenminste vier keer per jaar bijeen. Zaken die worden ingebracht door de Gebruikersraad worden altijd opgepakt door de Raad van Bestuur. Daarnaast komen er ook signalen vanaf het operationele vlak. Deze kunnen niet altijd worden opgepakt.

Sturing op hoofdlijnen vindt in feite plaats vanuit het ministerie van VROM. Dit geschiedt aan de hand van het Meerjaren Beleidsplan Kadaster (MBP Kadaster) dat, zoals vastgelegd in de Organisatiewet Kadaster, eens in de vijf jaar wordt opgesteld door de Raad van Bestuur. Het MBP Kadaster wordt vastgesteld door de Raad van Toezicht en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van VROM. Het meerjaren beleidsplan vormt de leidraad voor de activiteiten van het Kadaster. Tussentijds vindt er periodiek overleg plaats tussen het Kadaster en het ministerie van VROM over belangrijke ontwikkelingen.

De aansturing van het Kadaster vanuit VROM kan op verschillende elementen zijn gericht, bijvoorbeeld op personeel, geld, proces of inhoud, al naar gelang wat belangrijk is op het moment van de goedkeuringsperiode. In 2008 speelt bijvoorbeeld de verandering in de basisregistratie een belangrijke rol in de aansturing. Wanneer het MBP is goedgekeurd wordt dit door de verschillende directies van het Kadaster uitgewerkt in jaarlijkse plannen van aanpak. Deze plannen geven de acties aan die worden uitgevoerd om de doelen van het MBP te realiseren. De plannen van aanpak worden alleen door de Raad van Bestuur goedgekeurd en blijven daarmee binnen het Kadaster. Alleen het vijfjaarlijkse MBP behoeft derhalve externe goedkeuring.

Daarnaast vindt er ook een vorm van sturing plaats vanuit de diverse overleggen waarin het Kadaster participeert. Zo neemt het Kadaster bijvoorbeeld deel aan het interdepartementale Tactisch Agenda Overleg (VROM, EZ, BZK, Financiën), waarin zaken aan de orde komen zoals het programma BAG en het programma elektronische overheden.

Het Kadaster vervult een maatschappelijke taak en legt daarover verantwoording af aan de samenleving. Dit doet het Kadaster door te laten zien dat de wettelijke taken zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Het Kadaster heeft daartoe met zeven andere ZBO's het Handvest Publieke Verantwoording en de Code Goed Bestuur Uitvoeringsorganisaties opgesteld. In het jaarverslag verantwoordt het Kadaster jaarlijks op welke wijze er aan dit handvest en deze code invulling is gegeven. Over het behartigen van de maatschappelijke belangen overlegt het Kadaster met de Gebruikersgroep, met koepelorganisaties van gebruikers en gegevensleveranciers en door middel van periodieke klanttevredenheidsonderzoeken.

10.4 Productie

De uitvoering van de taken van het Kadaster vindt plaats in twee directies, de directie Rechtszekerheid en de directie GEO. De directie Rechtszekerheid is verantwoordelijk voor het juridisch-registratieve deel van de kadastrale registratie en voor de

landinrichting. De directie GEO is verantwoordelijk voor het landmeetkundige deel van de kadastrale registratie, voor de topografie en voor de Rijksdriehoeksmeting.

De gegevensvergaring van het Kadaster is voor wat het rechtszekerheidsdeel betreft bij wet geregeld. Via de notarisacten komt de informatie bij het Kadaster terecht. Het Kadaster betaalt hier geen vergoeding voor. De notarissen blijven na het aanbieden van hun gegevens aan het Kadaster verantwoordelijk voor de inhoud. Het Kadaster is na aanbidding verantwoordelijk voor het openbare register. Met de komst van de basisregistratie wordt het Kadaster meer verantwoordelijk voor de inhoud. Dat betekent dat gebruikers bij verkeerde informatie een claim kunnen leggen op het Kadaster. In omliggende landen is dit vaak al zo.

Het geo gedeelte van de gegevensinventarisatie komt grotendeels tot stand via eigen metingen. Het Kadaster verzamelt bijvoorbeeld zelf actief gegevens voor de Top10 producten. Een aantal zelf registrerende gemeenten heeft zelf een goed Top10 bestand. Het Kadaster koopt gegevens van deze gemeenten in maar het leeuwendeel van de gegevens (98%) blijft het Kadaster zelf inmeten. De belangrijkste input voor deze meetactiviteiten wordt gevormd door de notarisacten die aan het Kadaster beschikbaar worden gesteld. Daarnaast vormen publicaties van de verschillende ministeries in de Staatscourant (zoals bij gemeentelijke herindelingen of fusies van waterschappen) een belangrijke input voor het inmeten van (nieuwe) grenzen. Voor de Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN) worden de metingen niet door de Kadaster zelf gedaan maar worden alle werkzaamheden uitbesteed.

Voor het aankopen van gegevens heeft het Kadaster een eigen beleid ontwikkeld. Dit is gericht op het waarborgen van kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens en op de optimale beschikbaarheid en toegankelijkheid van de producten en diensten. Door middel van de klanttevredenheidsonderzoeken van het Kadaster wordt hier periodiek op getoetst. Een belangrijke ontwikkeling binnen het Kadaster is het streven naar uniformiteit in de producten en diensten die worden geleverd aan de klanten van het Kadaster. Dit streven naar uniformiteit in output heeft gevolgen voor de inkoopfunctie van het Kadaster. Als een van de ondersteunende diensten van het primaire proces zal de inkoop als gevolg van bovenstaande steeds verder worden gestandaardiseerd.

In alle wetten die taken voor het Kadaster vastleggen is tevens een aanleverplicht van de gegevensbronhouders aan het Kadaster geregeld. Zo moeten notarissen bijvoorbeeld hun overdrachtsacten aanleveren en de netwerkbeheerders de informatie over hun kabels en leidingen. De aanleverplicht waarborgt de gegevensaanvoer en zorgt ervoor dat de bestanden van het Kadaster altijd actueel blijven. Het Kadaster ziet niet actief toe op deze aanleverplicht en kan evenmin sancties opleggen als een partij in gebreke blijft. In praktijk blijken hieruit geen problemen voort te vloeien. De noodzaak voor controle wordt daarom door het Kadaster niet gevoeld.

De missie van het Kadaster is om de wettelijke taken tegen de laagst mogelijke kosten uit te voeren. In het kader hiervan wordt op een aantal vlakken gewerkt aan automatisering. In 2008 wordt bijvoorbeeld ingezet op de ketenintegratie met het notariaat. Als dit geïmplementeerd is kunnen de gegevens uit actes, die aanvankelijk met de hand moesten worden ingevoerd, langs elektronische weg in het systeem van het Kadaster worden opgenomen. Daarnaast wordt gewerkt aan e-services, waarmee antwoorden op vragen die regelmatig worden gesteld, door klanten zelf in de database kunnen worden opgezocht. Wanneer deze automatiseringsmaatregelen zijn doorgevoerd zou de personeelsformatie voor het huidige takenpakket terug kunnen worden gebracht van circa 2.000 fte naar circa 1.200 fte.

Een knelpunt in de gegevensaanlevering van het Kadaster betreft de statische gegevens (bijvoorbeeld adressen). Hierin kunnen gegevens zitten die soms wel 30 jaar oud zijn. De kans op fouten is in dit deel van de gegevens relatief groter dan in de rest van de gegevens. Een ander knelpunt vormt het deel van de metingen dat het Kadaster inkoop via gemeenten en soms ook via bureaus. De kwaliteit van deze gegevens beantwoordt niet altijd aan de gewenste standaard. Het Kadaster ontwikkelt hiertoe het Handboek Technische Werken (HTW). Per 2009 moeten alle metingen van derden, en ook die van het Kadaster zelf, aan het HTW voldoen.

Het Kadaster streeft in het belang van de rechtszekerheid naar een goede kwaliteit van de gegevens. Het Kadaster voert daartoe kwaliteitsmanagement en is gecertificeerd volgens ISO 9001. De informatietechnologie van het Kadaster is gecertificeerd volgens ISO IEC 27001. Voor de klanten van het Kadaster is het kwaliteitshandvest beschikbaar waarin de belangrijkste processen en werkwijzen zijn opgenomen en dat beschrijft welke producten en diensten van het Kadaster zijn gecertificeerd. In dit handboek zijn ook de standaarden opgenomen ten aanzien van serviceverlening aan klanten. Volgens ISO 9001 werkt het kadaster permanent aan verbetering van de klanttevredenheid. In de centrale directie en in de meeste andere directies is er een kwaliteitsmanager. In alle regionale directies is er een coördinator kwaliteitszorg.

10.5 Beheer

Gegevens van het Kadaster komen uit verschillende systemen. Informatie over objecten komt bijvoorbeeld uit het BAG, over personen uit het persoonsregister en over bedrijven uit het bedrijvenregister. De combinatie van deze gegevens levert actuele dynamische informatie op. Het Kadaster maakt voor de gegevensopslag gebruik van twee databases, de database voor geo-Top producten en de database voor administratieve producten. De geo-Top database is in eigen beheer bij het Kadaster. De administratieve database is uitbesteed bij T-systems. Deze verzorgen het beheer, de dagelijkse batch-invoer in de database en ook de uitlevering uit de database. Deze database werkt nog op oude IBM systemen, die zeer stabiel zijn maar weinig flexibel.

Er wordt gewerkt aan een nieuwe Oracle spatial database waarin zowel de geo-Top als de administratieve gegevens kunnen worden opgeslagen. In 2009 vinden de eerste uitleveringen uit de nieuwe database plaats. De oude databases worden nog minimaal drie jaar in de lucht gehouden. In de toekomst zal volledig worden overgegaan op de spatial database en worden de oude systemen afgesloten. In de nieuwe situatie zullen de uitleveringen plaatsvinden vanuit een copie van de database. De nieuwe database komt volledig in eigen beheer bij het Kadaster. Voor bepaalde uitleveringen zal gebruik gemaakt worden van webservices van derden, bijvoorbeeld van Geodan.

Op het gebied van informatiebeheer en uitwisselingsmodellen werkt het Kadaster mee aan alle belangrijke (internationale) ontwikkelingen, zoals Inspire (Europese infrastructuur voor geo-informatie), Seis (Europees gemeenschappelijk milieu informatie systeem), Nora (de referentie architectuur van de Nederlandse e-overheid), Gideon (basisvoorziening geo-informatie Nederland) en het project Publieke Dienstverlening op de Kaart. Het Kadaster geeft binnen de mogelijkheden invulling aan de nieuwe afspraken over beheer en uitwisselingstandaarden. Daarbij valt op dat er in Nederland niet echt een instantie is die hierin het voortouw neemt. Geodan doet nog het meest maar faciliteert alleen. Het Kadaster zou hierin een rol kunnen spelen maar dan moet daar wel geld voor zijn. Dat valt in de huidige financieringsstructuur van het Kadaster niet zomaar te regelen. Wellicht gaat het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) hierin een rol spelen.

De afnemer gaat steeds intelligenter gebruik maken van de data van het Kadaster, hierdoor komen fouten sneller aan het licht. Voor organisaties is er vanaf 2008 een vrijwillige en vanaf 2009 een verplichte terugmelding van geconstateerde fouten. Dit is geregeld in de Wet Basisregistratie. Het Kadaster is vervolgens verplicht op basis van deze terugmeldingen actie te ondernemen. De verplichte terugmelding vanaf 2009 geldt alleen voor afnemers in de publieke sector en niet voor particulieren.

Alle informatie van het Kadaster is in principe beschikbaar voor alle klanten behalve wanneer deze de informatie voor commerciële doeleinden willen gebruiken. Het Kadaster probeert hierop zo goed mogelijk controle te houden maar dat is niet eenvoudig. Bij levering van informatie worden door het Kadaster aan de klant gebruiksvoorwaarden opgelegd.

Het Kadaster werkt met een aantal organisaties samen om de informatieve waarde en om de kwaliteit van de geboden producten te verhogen. De samenwerking op reguliere basis is er met Geonovem, met het notariaat en met de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM). Daarnaast werkt het Kadaster op meer of minder reguliere basis samen met een aantal andere organisaties. Een belangrijke gebruikerswens anno 2008 is om naast de data ook de visualisatie van deze data te leveren. Een nieuwe richting die het Kadaster is ingeslagen betreft de ontwikkeling van het 3D kadaster, waarin ook zaken ondergronds een plaats krijgen.

10.6 Uitlevering

Wettelijk is geregeld dat het Kadaster rechtszekerheidsgegevens aangeleverd krijgt. Daarnaast koopt het Kadaster aanvullende gegevens in en worden in reguliere samenwerking met derde partijen gegevens verzameld. Ook worden door het Kadaster in reguliere samenwerking met andere organisaties gegevens verzameld.

De gegevens van het Kadaster zijn door alle burgers en organisaties op te vragen. Met betrekking tot de uitlevering voert het Kadaster een multi channel beleid waarbij alle uitleveringsvormen (telefoon, balie, internet enzovoort) even veel aandacht krijgen. Er zijn in het beleid voor de uitlevering aan klanten twee lijnen:

- Levering van standaard producten tegen de laagste prijs
- Maatwerk voor de klant

Het Kadaster maakt hierin vooralsnog geen keuze en hanteert beide vormen.

Het Kadaster brengt voor haar producten kosten in rekening. Voor Top producten betaalt de klant een gebruiksrecht voor een bepaalde periode (één of meer jaren). Voor kadastrale gegevens betaalt de klant een soort abonnement voor levering en periodieke updates. De uitlevering van gegevens door het Kadaster kan gekenschetst worden als een uitlevering die voornamelijk via het koopmansmodel en producentenmodel loopt. De situatie bij het Kadaster beantwoordt overigens slechts ten dele aan het koopmans- of producentenmodel want het Kadaster werkt budgetneutraal. De kostendekkendheid geldt niet per product. Sommige producten worden bewust goedkoper gemaakt om vanuit een maatschappelijk belang de laagdrempeligheid te bevorderen. Dit moet gecompenseerd worden door andere producten.

Verder is aan te tekenen dat niet alle informatie door het Kadaster wordt ingekocht. Een groot deel van de informatie die bij het Kadaster terechtkomt betreft wettelijk verplichte leveringen. Verder hanteert het Kadaster elementen van het samenwerkingsmodel (voor de informatie die vanuit samenwerkingsverbanden aan het Kadaster wordt geleverd). Bij het Kadaster is daarom sprake van een mengvorm van verschillende uitleveringsmodellen:

- Koopmansmodel

- Producentenmodel
- Samenwerkingsmodel

11. Analyse en conclusies

11.1 Inleiding

Zeven grote gegevensproducerende en gegevensbeherende organisaties zijn in dit onderzoek op een uniforme wijze onderzocht. Bij elke organisatie is nagegaan hoe de situatie met betrekking tot de regelgeving is en hoe de aansturing, de financiering, de productie, het beheer en de gegevensuitlevering zijn geregeld. Voor elk van deze elementen van het business model is een analyse gemaakt van de verschillende vormen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarbij is een overzicht gegeven van de verschillen tussen deze vormen en waar mogelijk aangegeven wat de meest adequate c.q. gewenste vorm is met het oog op kwaliteit en continuïteit van de gegevensvoorziening.

11.2 Regelgeving

Algemeen

In de wet en regelgeving kunnen ten aanzien van de gegevensvoorzieningsstructuur verschillende zaken zijn geregeld. Een eerste element dat wettelijk geregeld kan zijn betreft de noodzaak tot het verzamelen en beheren van gegevens. Hierbij gaat het primair om het feit dat bepaalde gegevens beschikbaar moeten zijn voor belangrijke maatschappelijke processen. Een voorbeeld is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht die regelt dat er in de omgevingsvergunning natuurgegevens meegenomen moeten worden. Een ander voorbeeld is de Wet op de uitvoering van het verdrag van Aarhus die onder andere de publieke toegang tot milieu-informatie regelt. In beide gevallen betekent het dat die gegevens er moeten zijn of komen en beschikbaar moeten worden gemaakt.

Een tweede element dat wettelijk geregeld kan zijn betreft de voorschriften rond de gegevensverzameling. Hierbij kan het gaan om het vastleggen van het soort gegevens (welke gegevens) en daarnaast kan ook de registratievorm wettelijk zijn bepaald. Een voorbeeld is de nieuwe Wet Luchtkwaliteit die aangeeft welke stoffen moeten worden gemeten en die verder nauwkeurige voorschriften geeft voor de bepaling van de concentraties verontreinigende stoffen in de lucht. Een ander voorbeeld is de EU verordening inzake afvalstatistieken die aangeeft over welke afvalstoffen moet worden gerapporteerd en verder nauwkeurig bepaalt hoe de rapportage moet zijn ingericht. Overigens is het zo dat veel Europese richtlijnen strikte regels omtrent de wijze van rapportage omvatten.

Een derde element dat wettelijk kan zijn geregeld betreft de taakuitvoering. Dat houdt in dat wettelijk is vastgelegd welke organisatie belast is met de uitvoering van de taken rond de gegevensverzameling en het gegevensbeheer. Een voorbeeld is de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarin de wettelijke taak voor het vervaardigen van de Nederlandse statistieken bij het CBS is neergelegd. Een ander voorbeeld is de Kadasterwet die de wettelijke taken op het gebied van de openbare registers, de kadastrale registratie, de nationale topografie en de nationale geometrie bij het Kadaster neerlegt. In deze wetgeving is niet alleen de taakuitvoering maar in de regel ook de verantwoordelijkheid voor de gegevensvoorziening belegd. In de meeste gevallen liggen de (operationele) verantwoordelijkheid en de wettelijke taak bij dezelfde organisatie.

Een vierde element dat wettelijk kan zijn geregeld betreft de aanleveringsplicht voor derden. Hierbij gaat het erom dat derde partijen wettelijk verplicht zijn om basisgegevens aan te leveren aan de uitvoerende organisatie (de gegevenspijler). Een

voorbeeld is de Wet Basisregistraties voor Adressen en Gebouwen die regelt dat de Nederlandse gemeenten een aantal gegevens over adressen en gebouwen moeten bijhouden en moeten aanleveren aan de Landelijke Voorziening Basisregistraties Adressen en Gebouwen. Een ander voorbeeld is het Registratiebesluit Externe Veiligheid, dat regelt dat overheden die vergunningen verlenen verplicht zijn om risicosituaties met gevaarlijke stoffen te melden aan het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen. Het wettelijk regelen van de aanleverplicht aan een centraal systeem is in praktijk vaak gecombineerd met het wettelijk regelen van de taakuitvoering.

De wettelijke situatie van de zeven onderzochte organisaties is in het onderstaande schema in beeld gebracht. Daarbij is bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), bij de Emissieregistratie (ER) en bij het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) onderscheid gemaakt in de Nederlandse wetgeving en de Europese wetgeving. Bij de Data ICT Dienst (DID), de Gegevensautoriteit Natuur (GaN), de Provinciale Risicokaart (PRK) en de combinatie Kadaster/Topografische Dienst (KTD) is dit onderscheid niet gemaakt. De reden daarvoor is dat er bij deze organisaties, met betrekking tot het onderwerp van het voorliggende onderzoek, geen relevante Europese wetgeving is.

	Noodzaak gegevens verzameling en beheer wettelijk vastgelegd	Voorschriften gegevens verzameling en beheer wettelijk vastgelegd	Taakuitvoering gegevens verzameling en beheer wettelijk vastgelegd	Aanleveringsplicht basisgegevens voor gegevens verzameling wettelijk vastgelegd
CBS NL	Ja		Ja	Ja
CBS EU	Ja	Ja		
ER NL	Ja			
ER EU	Ja	Ja		
LML NL	Ja	Ja		
LML EU	Ja	Ja		
DID NL	Ja			
GaN NL	Ja			
PRK NL	Ja		Ja	Ja
TDK NL	Ja		Ja	Ja

Wettelijke noodzaak

Het overzicht leidt tot de conclusie dat er bij alle onderzochte grote gegevensproducerende en gegevensbeherende organisaties sprake is van wetgeving die ervoor zorgt dat de gegevensstroom ontstaat. Met andere woorden de drijvende kracht om gegevens te gaan verzamelen en beheren is wettelijk verankerd. Het is aannemelijk dat zo'n wettelijke verankering een belangrijke waarborg is voor een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening structuur.

Wettelijke voorschriften

Een tweede conclusie die uit het schema naar voren komt is dat de voorschriften voor gegevensverzameling en beheer bij grote gegevenspijlers meestal niet wettelijk zijn vastgelegd. Wanneer dit wel het geval is (bij CBS, ER en LML) gaat het meestal om Europese richtlijnen of verordeningen. Alleen bij het LML is er ook landelijke wetgeving die dit regelt, maar bij deze wetgeving (Wet Luchtkwaliteit) gaat het in feite om een implementatie van Europese regelgeving. Het lijkt voor de hand te liggen dat de wetgeving vastlegt welke gegevens moeten worden verzameld en beheerd. Dit is immers veelal direct gerelateerd aan de inhoud van de wet. Voor de wijze waarop gegevens moeten worden verzameld, beheerd en uitgeleverd ligt dat echter anders. De grote gegevenspijlers hebben een dermate niveau van kennis op het betreffende vakgebied dat zij zelf de meest aangewezen organisaties zijn om deze elementen in te vullen. Een uitzondering hierop betreft de voorschriften vanuit de Europese regelgeving.

Hier maakt de vergelijkbaarheid van bijdragen van de verschillende lidstaten het wél noodzakelijk om strikte richtlijnen voor gegevenproductie, beheer en rapportage op te leggen.

Wettelijke taaktoedeling

Als derde conclusie is uit het schema af te leiden dat in vier van de zeven onderzochte gevallen de taak voor het verzamelen, beheren en uitleveren van gegevens niet wettelijk belegd is. In elk geval is dat niet zo wanneer het om Europese regelgeving gaat. Alleen de taken van het CBS, van het Kadaster en van de Provincies voor de Risicokaart zijn wettelijk vastgelegd. Bij de overige grote gegevenspijlers is dit niet het geval. Bij deze organisaties wordt veelal gewerkt op basis van meerjaren afspraken met het betrokken ministerie. Het is aannemelijk dat een wettelijke taak een betere garantie biedt voor een langdurig betrouwbare informatievoorziening. Voor een aantal maatschappelijk belangrijke informatiestromen (CBS en Kadaster) is de taakstelling dan ook wettelijk geregeld. Dat deze wettelijke taak in de meeste andere gevallen niet is vastgelegd heeft waarschijnlijk te maken met onvoldoende overheidscommitment voor langdurige beleidsaandacht voor de betreffende onderwerpen.

Wettelijke aanleverplicht voor basisgegevens

De vierde conclusie uit het schema is dat er slechts in enkele gevallen een wettelijke plicht voor derden is voor het aanleveren van de benodigde basisgegevens. Wanneer deze wettelijke plicht er is gaat het zonder uitzondering om een situatie waarin óók de wettelijke taak is belegd. Voor de toeleveranciers van het CBS en het Kadaster geldt een wettelijke aanleverplicht en ook voor de leveranciers van basisgegevens voor de Provinciale Risicokaart bestaat er een wettelijke plicht. Een wettelijke aanleverplicht is een aanzienlijk voordeel omdat deze bijdraagt aan een efficiënte gegevensinzameling en een kwalitatief hoogwaardige gegevensinhoud. Uit het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving naar knelpunten in de gegevensvoorziening van juli 2008 kwam naar voren dat privacy- of concurrentiegevoeligheid van gegevens voor aanzienlijke problemen in de gegevenslevering zorgen. Het blijkt onder andere op basis van ervaringen van het CBS dat dergelijke leveringsproblemen goed te ondervangen zijn als de aanleverplicht wettelijk is geregeld.

11.3 Financiering

Structurele of incidentele financiering

Een van de verschillen in financieringsvormen betreft de mate waarin de financiering een structureel karakter heeft. Bij de grote gegevenspijlers, zoals het CBS, de DID en het Kadaster, is er sprake van een structurele financiering. Voor langere perioden is bij deze organisaties de financiering in principe veilig gesteld. De structurele financiering is er alleen bij gegevenspijlers waarbij de taakuitvoering ook wettelijk is geregeld. Bij de kleinere gegevensorganisaties is in de regel sprake van een incidentele financiering. Soms is dit in de vorm van een eenmalig ontwikkelingsbudget zoals bij de Gegevensautoriteit Natuur en de Provinciale Risicokaart. De financiering voor de langere termijn is daarbij in eerste instantie open gelaten en vormt met het vorderen van de ontwikkeling een onderhandelingspunt met het betrokken ministerie. In andere gevallen heeft de financieringsvorm het karakter van een meerjarige doch in principe eindige projectfinanciering. Dit is het geval wanneer reeds gedurende meer jaren met een projectmatige financiering wordt gewerkt, zoals bij het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit en bij de Emissieregistratie. Ook hier moet na afloop van de financieringstermijn weer opnieuw onderhandeld worden met het betrokken ministerie.

Structureel	Incidenteel
CBS, DID, TDK	ER, LML, GaN, PRK

De conclusie is dat drie van de zeven onderzochte gegevenspijlers een structurele financiering hebben. Vier onderzochte gegevenspijlers hebben dat niet. Het is realistisch te veronderstellen dat een structurele financiering een betere basis geeft voor het opbouwen van een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening structuur.

Spreiding over financieringsbronnen

Een tweede verschil in financieringsvormen betreft het aantal financiers dat middelen bijdraagt. De meeste gegevenspijlers werken met één hoofdfinancier die voor het grootste deel van de gelden zorgt (meer dan 90%) en daarnaast met eventueel een aantal relatief minder belangrijke bijdragen uit andere bronnen. Voorbeelden hiervan zijn het CBS, het LML, de DID en de GaN. Het CBS heeft van deze gegevenspijlers nog de meeste aanvullende geldstromen, in totaal 8% van het totale budget. Bij de ER en de PRK is de financiering over meer belangrijke bronnen verspreid. De ER wordt bijvoorbeeld gefinancierd door de ministeries van VROM, VenW, EZ en via een omweg ook nog door LNV. Bij VROM komt de ER financiering ook nog eens uit verschillende potjes. De PRK wordt vanuit de ministeries van VROM en BZK en door de Provincies gefinancierd.

Eén hoofdfinancier	Meer belangrijke financiers
CBS, LML, DID, GaN	ER, PRK, TDK

Het is duidelijk dat de efficiëntie van de bedrijfsvoering gediend is met een zo simpel mogelijke financieringsstructuur, dat wil zeggen één hoofdfinancier. Anderzijds is het zo dat een gegevenspijler minder kwetsbaar is wanneer de financiering vanuit meer belangrijke bronnen komt. Er is een trend zichtbaar dat organisaties, die werken met één hoofdfinancier, in toenemende mate aanvullende financieringsbronnen aanboren. Waarschijnlijk gebeurt dit mede als reactie op voordurende bezuinigingsoperaties vanuit de hoofdfinancier.

Overheids- of marktfinanciering

Een derde verschil is of de financiering vanuit de overheid plaatsvindt of vanuit de gebruikers. In de meeste gevallen werken gegevenspijlers op basis van overheidsfinanciering. Dat is zo bij het CBS, de ER, het LML, de DID en de PRK. In principe betaalt de overheid de gegevensvoorziening en stelt de gegevens gratis beschikbaar aan organisaties, bedrijven en burgers. Dat past ook goed bij wat de lidstaten van de EU in het Verdrag van Aarhus hebben afgesproken over het openbaar maken van milieu-informatie. Bij het Kadaster vindt de financiering echter vanuit de gebruikers plaats. Hier gaat het overigens niet om specifieke milieu informatie die onder het Verdrag van Aarhus valt. Ook bij de GaN, die nu nog werkt met volledige overheidsfinanciering, is het in de toekomst de bedoeling dat de gebruikers gaan betalen.

Overheidsfinanciering	Marktfinanciering
CBS, ER, LML, DID, PRK	GaN, TDK

Het is niet eenduidig welke vorm voor grote gegevenspijlers beter werkt, aan beide financieringsvormen kleven voordelen en nadelen. Overheidsfinanciering lijkt meer zekerheid te bieden maar in praktijk blijken alle grote gegevenspijlers die met overheidsfinanciering werken regelmatig met bezuinigingsoperaties te maken te krijgen. Marktfinanciering leidt onmiskenbaar tot een beter prijsbewustzijn en daarmee tot een efficiënter werkende organisatie, maar betekent ook afhankelijkheid van de markt. Zo nemen de inkomsten van bijvoorbeeld het Kadaster sterk af bij teruglopende conjunctuur. Marktfinanciering kan verder als nadeel hebben dat specifieke wensen van kleinere klanten onvoldoende worden gehonoreerd.

Lengte financieringscyclus

Een vierde verschil in financieringsstructuur betreft de lengte van de financieringscyclus. In alle gevallen werken de gegevenspijlers met meerjarenplanningen voor de begroting die afzonderlijk moeten worden goedgekeurd. Alle gegevenspijlers werken binnen deze meerjarencycli met jaarlijkse financieringsaanvragen op basis van jaarbegrotingen, met een voorlopige jaarfinanciering op basis van deze aanvragen en met een vaststelling van het jaarbudget op basis van een financiële jaarverantwoording achteraf. De goedkeuringsprocedure voor deze jaarbegrotingen is over het algemeen lichter dan de procedure voor de meerjarenbegroting. Dit komt omdat de jaarbegroting voor de reguliere werkzaamheden in de regel bij de meeste gegevenspijlers binnen de jaarlijkse tranches van de meerjarenraming blijft. Voor extra taken buiten het reguliere takenpakket worden over het algemeen aanvullende financieringen overeengekomen. De lengte van de cyclus voor de meerjarenramingen varieert maar toont geen grote verschillen. In de meeste gevallen loopt de meerjarenbegroting over een periode van 5 jaar. Dit is zo bij het CBS, bij de DID, bij de GaN, bij de PRK en ook bij het Kadaster. De ER heeft nog geen vastgestelde cyclus voor de meerjarenbegroting maar streeft naar een periode van 4 jaar. Bij het LML is de cyclus voor de meerjarenbegroting 3 jaar.

Lange financieringscyclus	Kortere financieringscyclus
CBS, DID, GaN, PRK, TDK	ER, LML

Het is aannemelijk dat een langere financieringscyclus van bijvoorbeeld 5 jaar een betere basis geeft voor het opbouwen van een kwalitatief goede en langdurig betrouwbare gegevensvoorziening structuur. Aan de andere kant zou een langere termijn kunnen zorgen voor minder flexibiliteit om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In praktijk speelt dit nadeel echter niet omdat het in alle onderzochte gevallen zo is dat er voor nieuwe taken onderhandeld wordt over aanvullend budget.

Zelfstandig of binnen grotere organisatie

Een vijfde verschil in financieringsvorm heeft te maken met de wijze waarop de gegevenspijler organisatorisch is opgehangen. De meeste organisaties werken op een eigen budget dat hen direct vanuit de financiers (of vanuit de betalers) beschikbaar wordt gesteld. Dit is zo bij het CBS, bij de GaN, bij de PRK en bij het Kadaster. Deze organisaties hebben vervolgens zelf de volledige zeggenschap over hun budget. Enkele gegevenspijlers zijn echter opgehangen binnen een moederorganisatie en werken via een budget dat deel uitmaakt van de begroting van die moederorganisatie. Dit is het geval bij het LML, bij de ER en bij de DID. Deze gegevenspijlers leggen tevens een interne financiële verantwoording binnen de grotere organisatie af. Dit zorgt weliswaar voor meer werk maar dat blijkt in praktijk niet voor problemen te zorgen.

Zelfstandig	Binnen grotere organisatie
CBS, GaN, PRK, TDK	ER, LML, DID

De conclusie is dat vier van de zeven gegevenspijlers zelfstandig over hun budget beschikken. Drie gegevenspijlers werken via het budget van de moederorganisatie. Het is niet eenduidig aan te geven welke situatie de voorkeur verdient. Enerzijds zorgt ophanging binnen een grotere moederorganisatie voor voordelen in de vorm van beschikbare faciliteiten en financiële buffercapaciteit, anderzijds blijkt het voor te komen dat moederorganisaties de winst afromen.

11.4 Aansturing

Politieke en ambtelijke sturing

De gegevenspijlers verschillen in de mate waarin er vanuit de politiek gestuurd wordt. Sturing vanuit de politiek vindt bijvoorbeeld plaats wanneer de minister de leden van het bestuur aanstelt en ontslaat. Ook bij benoemingen van leden van een formele toezichthoudende raad door de minister is er sprake van een politieke sturing. Verder is er sturing vanuit de politiek wanneer meerjarenplannen en programmeringen, of jaarplannen door de minister moeten worden goedgekeurd of als de minister de jaarverantwoording vaststelt. Bij drie van de zeven gegevenspijlers is er sprake van een politieke sturing. Bij het CBS en bij het Kadaster stuurt de politiek op alle eerder genoemde elementen. Bij de DID zorgt de jaarlijkse speerpuntenbrief van de dg RWS voor een belangrijke politieke sturing. Bij de andere vier gegevenspijlers is de sturing niet politiek maar in principe ambtelijk. De sturing blijft in deze gevallen op het niveau van de directies van het betreffende departement. Dat geldt overigens alleen zolang de werkzaamheden binnen de kaders van de wettelijke regelingen blijven. Wanneer wetten moeten worden aangepast is er altijd sprake van een politieke sturing.

Ook politieke sturing	Alleen ambtelijke sturing
CBS, DID, TDK	ER, LML, GaN, PRK

Het is duidelijk dat wanneer een gegevenspijler een bepaalde omvang heeft er altijd sprake is van een of andere vorm van politieke sturing. Het CBS, de DID en het Kadaster zijn zeer grote gegevenspijlers. De kleinere gegevenspijlers ER, LML, GaN en PRK worden alle vier ambtelijk aangestuurd. De afstemming van de gegevenspijler op de maatschappelijke behoefte is zonder twijfel gebaat bij politieke sturing. Sturen vanuit de politiek kan echter door de grote afstand ook een nadeel opleveren voor de continuïteit en kwaliteit van de gegevensvoorziening.

Sturing met of zonder geformaliseerd toezicht

Een ander aspect waarin de gegevenspijlers van elkaar verschillen betreft de manier waarop het toezicht is geformaliseerd. Twee van de zeven gegevenspijlers werken met een formele toezichthouder die onafhankelijk is van de organisatie zelf. Bij het CBS vervult de Centrale Commissie voor de Statistiek deze rol, bij het Kadaster is het de Raad van Toezicht. In beide gevallen zijn de taken van de toezichthouder in aparte wetten vastgelegd. De formele toezichthouders voeren hun taak uit namens de minister en zijn ook aan de minister verantwoording schuldig. De leden van de toezichthouder worden aangesteld door de minister voor een bepaalde periode, meestal is dit vier jaar. De leden vertegenwoordigen over het algemeen een bepaalde discipline of maatschappelijke groepering. In algemene zin kan een raad van toezicht verschillende rollen vervullen, variërend van het houden van strikt toezicht tot het functioneren als adviseur voor de raad van bestuur. Dit is afhankelijk van hoe zwaar het betrokken departement het toezicht wil inrichten. Zowel in het geval van het CBS als bij het Kadaster ligt het accent op het houden van toezicht. In beide gevallen zijn er aparte adviesraden voor de raad van bestuur. Bij vijf van de zeven gegevenspijlers is er geen formele toezichthouder. De ER, het LML, de DID en de PRK werken binnen een grotere organisatie waarin equivalente toezichthoudende taken zijn belegd in de werkprocessen van de grotere organisatie. De GaN zit in een verzelfstandigingsproces, voornamelijk wordt daarbij niet gedacht aan het instellen van een raad van toezicht.

Met geformaliseerd toezicht	Zonder geformaliseerd toezicht
CBS, TDK	ER, LML, DID, GaN, PRK

Duidelijk is dat er alleen sprake is van formeel toezicht bij de grote gegevenspijlers die als een zelfstandig bestuursorgaan werken, het CBS en het Kadaster. In alle andere gevallen is het toezicht niet formeel geregeld maar is het ingebed in de werkprocessen

van de moederorganisaties. De GaN zal zich in de toekomst ontwikkelen tot een echt zelfstandige gegevenspijler. De inzet van de GaN is dat dit zonder formeel toezicht zal zijn. De onderhandelingen tussen de GaN en het ministerie van LNV hierover lopen nog.

Beleidssturing of projectsturing

Een derde element waarop de gegevenspijlers verschillen is de mate waarin de sturing er bestendig voor zorgt dat beleidsveranderingen doorwerken in de gegevenspijler. Bij vijf van de zeven gegevenspijlers werken beleidsveranderingen door: bij het CBS, bij de ER, bij het LML, bij de DID en bij het Kadaster. Meestal geschiedt dit door middel van de beoordeling van de meerjarenplannen of programma's. Bij de toetsing van deze programma's en plannen beoordeelt het betrokken departement onder meer of het vigerende meerjarenbeleid voldoende doorwerkt in de taakuitvoering van de gegevenspijler. Alle vijf genoemde gegevenspijlers werken met meerjarenplannen en programmeringen. Daarnaast vindt er tussentijds ook doorwerking van het beleid plaats bij de toetsing van de jaarplannen. Alle gegevenspijlers werken met tussentijdse sturing vanuit jaarplannen behalve het Kadaster, dat tussentijds bijstuurt in overleg met VROM. Bij de GaN en de PRK is er geen mechanisme dat ervoor zorgt dat beleidsveranderingen periodiek doorwerken. De sturing werkt hier projectmatig, er is een duidelijk afgebakend doel en er is een project geformuleerd om dat doel te bereiken. Toetsing vindt plaats aan de hand van de initieel geformuleerde projectdoelen.

Beleidssturing	Projectsturing
CBS, ER, LML, DID, TDK	GaN, PRK

Geconcludeerd kan worden dat een sturing op bestendige doorwerking van beleidsveranderingen het meeste voorkomt. Vanuit de gegevenspijlers gezien is een sturing aan de hand van de meerjarenplannen het meest gunstig. Bijsturing aan de hand van jaarplannen is minder wenselijk met betrekking tot de continuïteit van de bedrijfsvoering. In de gevallen dat er géén sprake is van beleidssturing is er sprake van een project waarbij de gegevenspijler feitelijk nog in opbouw is. Het ligt in de verwachting dat beleidssturing in deze gevallen in een later stadium alsnog wordt ingebouwd.

Wel of geen sturing door gebruikers

Een vierde element waarin de gegevenspijlers van elkaar verschillen is de mate waarin de gebruikers deelnemen in de sturing. Bij drie van de zeven gegevenspijlers is sprake van (mede) sturing door de gebruikers: bij het LML, bij de GaN en bij het Kadaster. Bij het LML is er periodiek overleg met grote gebruikers van specifieke LML producten om deze producten maximaal af te stemmen op de wensen van de gebruiker. Een voorbeeld is het periodieke overleg met het Planbureau voor de Leefomgeving over de Grootschalige Concentratiekaarten Nederland. Bij de GaN is voor het afstemmen van de producten op de wensen van de gebruiker een speciaal overleg in het leven geroepen, de Gebruikersprogrammaraad. In deze raad zitten de grote gebruikers van de GaN producten. De Gebruikersprogrammaraad zal het toekomstige bestuur van de GaN gaan adviseren. Bij het Kadaster zorgt de Gebruikersraad ervoor dat de producten worden afgestemd op de gebruikerswensen. In deze raad zijn de grote gebruikers van de producten van het Kadaster vertegenwoordigd, de raad adviseert ook hier het bestuur van het Kadaster. Bij de overige vier gegevenspijlers; het CBS, de ER, de DID en de PRK is er geen sprake van een substantiële sturing vanuit de gebruikers. Het CBS werkt wél met expertgroepen die kijken naar de technisch-inhoudelijke kant van de statistiekvorming en waarin ook gebruikers zitting hebben. Deze expertgroepen zijn echter geen echte gebruikersgroepen, bovendien is er voor milieu geen expertgroep. De ER heeft in de taakgroepen intensief overleg met de verschillende organisaties die meewerken aan de ER. Een deel van deze organisaties is ook weer gebruiker en gebruikerswensen kunnen dus in principe ook aan de orde

komen, maar ook hier gaat het niet om een specifiek gebruikersoverleg. De DID heeft een periodiek overleg met de verschillende andere RWS diensten die de DID producten gebruiken om de gebruikerswensen en de mogelijkheden op elkaar af te stemmen. Buiten RWS is er echter geen gebruikersoverleg. Voor de PRK tenslotte is er geen enkele vorm van gebruikersoverleg.

Wel sturing door gebruikers	Geen sturing door gebruikers
LML, GaN, TDK	CBS, ER, PRK

Bij de DID vindt wél sturing plaats door gebruikers binnen RWS maar niet door andere gebruikers.

Geconcludeerd kan worden dat er slechts bij drie van de zeven onderzochte gegevenspijlers sprake is van een geformaliseerd gebruikersoverleg. Bij de meeste andere gegevenspijlers vindt er wel enige afstemming plaats doch is er geen sprake van echte sturing door gebruikers. Bij één gegevenspijler is in het geheel geen sprake van gebruikersoverleg en -sturing. In 2008 is de PBL inventarisatie naar knelpunten in de gegevensvoorziening van het planbureau verschenen. Dit onderzoek maakte duidelijk dat gebruikersoverleg en -sturing van groot belang zijn voor de bruikbaarheid van de gegevens.

11.5 Productie

Primaire productie of inzameling

Met betrekking tot de gegevensproductie volgen de zeven gegevenspijlers verschillende methoden. Een eerste element van verschil betreft de gegevensproductie. Twee van de zeven pijlers verzorgen zelf geheel of gedeeltelijk de primaire productie van gegevens. Onder de primaire productie wordt het zelf meten en analyseren verstaan. Het LML is het beste voorbeeld van een gegevenspijler die zelf het meetnet beheert en ook zelf de metingen en analyses uitvoert. Het Kadaster is het andere voorbeeld van een primaire gegevensproducent. Dat geldt bij het Kadaster overigens alleen voor het geo-gedeelte van de gegevensinventarisatie. De meetinspanning wordt grotendeels door het Kadaster (Topografische Dienst) zelf uitgevoerd. Het rechtszekerheidsdeel van de gegevensinventarisatie van het Kadaster is geen primaire gegevensproductie, maar is een inzameling van gegevens die door derden zijn geproduceerd. De overige vijf gegevenspijlers, CBS, ER, DID, GaN en PRK, zijn alle inzamelaars van gegevens die door andere organisaties geproduceerd zijn. Het zelf meten en analyseren van gegevens is arbeidsintensief. Gegevensinzameling is eenvoudiger dan eigen productie maar heeft het nadeel dat gegevens soms minder goed passen (teveel, te weinig of verkeerd). Een daarmee samenhangend nadeel is dat de gegevensinzameling en de meetinspanning minder efficiënt zijn. Een derde nadeel is dat er bij inzameling bijna altijd meer gegevensbronnen in het geding zijn waardoor afstemmings- en vergelijkbaarheidsproblemen optreden.

Primaire productie	Inzameling
LML, TDK	CBS, ER, DID, GaN, PRK

Geconcludeerd kan worden dat de meeste pijlers aan hun gegevens komen door het inzamelen van gegevens die door anderen geproduceerd zijn. Inzamelen is weliswaar de meest toegepaste vorm maar brengt wel diverse problemen met zich mee. Waar het mogelijk is geeft eigen primaire productie een gegevenspijler een betere basis. Slechts twee van de zeven pijlers doen zelf aan primaire gegevensproductie. Beide gegevenspijlers hebben het beleid om het meten en analyseren in eigen beheer te houden. Soms is het niet mogelijk om de primaire productie bij de gegevenspijler onder te brengen. De wenselijke afstemming tussen primaire productie en inzameling kan dan ook bereikt worden door middel van ketenintegratie. Daarbij gebruiken de partijen in de verschillende stappen van de keten dezelfde processen en systemen. Bij de GaN en

bij het rechtszekerheids gedeelte van het Kadaster wordt gewerkt aan ketenintegratie op het primaire productiedeel.

Keten in eigen beheer of niet

Een tweede element waarop pijlers in de productie verschillen betreft de mate waarin de totale keten binnen het eigen beheer van de gegevenspijler valt. Het gaat er hierbij om in hoeverre de gegevenspijler grip heeft op de verschillende delen van de keten (primaire productie, inzamelen, beheren en uitleveren). Bij een grotere grip is de afhankelijkheid van derden kleiner en in samenhang daarmee de waarborg voor een betrouwbare gegevensvoorziening groter. Met betrekking tot de keten blijkt dat de stap inzamelen in alle onderzochte gevallen door de gegevenspijler zelf wordt uitgevoerd. Het lijkt erop alsof hier de gemeenschappelijke core business van de gegevenspijlers ligt. De primaire productie maakt echter in de meeste onderzochte gevallen geen deel uit van de gegevenspijler (zie ook het voorgaande punt). Verder zijn het beheren van de gegevens en het uitleveren daarvan bij sommige pijlers uitgeplaatst naar de particuliere sector. Het schema geeft een overzicht van de situatie bij de zeven onderzochte gegevenspijlers.

	Primaire productie in eigen beheer	Inzameling in eigen beheer	Gegevensbeheer in eigen beheer	Uitlevering in eigen beheer
CBS		Ja	Ja	Ja
ER		Ja	Ja	Ja
LML	Ja	Ja	Ja	Ja
DID		Ja	Ja	Ja
GaN		Ja		
PRK		Ja		
TDK	Ja	Ja	Ja	Ja

Geconcludeerd kan worden dat twee van de zeven onderzochte gegevenspijlers de totale keten in eigen beheer hebben. Het gaat om het LML en om het Kadaster (alleen het gedeelte van de Topografische Dienst). Drie van de zeven pijlers, het CBS, de ER, en de DID hebben het grootste gedeelte van de keten in eigen beheer. Twee van de onderzochte gegevenspijlers, de GaN en de PRK, hebben slechts een klein deel van de keten in eigen beheer. Hoe groter de grip op de keten is des te betrouwbaarder is de gegevensvoorziening.

11.6 Beheer

Internationale standaarden

De zeven onderzochte gegevenspijlers verschillen in de manier waarop ze met internationale standaarden omgaan. De verschillen zijn echter niet groot. Belangrijke ontwikkelingen zijn het Shared Environmental Information System (SEIS) en de Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSIRE). Slechts één van de zeven onderzochte pijlers, de ER, participeert actief in deze ontwikkelingen, zij het op zeer beperkte schaal. Bij vijf gegevenspijlers, het CBS, het LML, de DID, de GaN en het Kadaster, is de algemene tendens dat afgewacht wordt wat er komen gaat en dat de ontwikkelingen worden gevolgd. Bij deze gegevenspijlers wordt er bij aanpassingen van systemen al wel rekening gehouden wordt met een latere implementatie van de nu in ontwikkeling zijnde internationale standaarden. In feite sorteren deze gegevenspijlers in meer of mindere mate voor op de implementatie van SEIS en INSPIRE. Alleen bij de PRK is dit niet het geval, omdat de noodzaak voor het aansluiten op deze systemen daar nog niet wordt gevoeld.

Actieve participatie in ontwikkeling	Afstemmen op ontwikkeling	Niet afstemmen op ontwikkeling
ER	CBS, LML, DID, GaN, TDK	PRK

Met betrekking tot internationale standaarden SEIS en INSPIRE kan geconcludeerd worden dat slechts één van de zeven gegevenspijlers actief participeert in de totstandkoming ervan. De meeste onderzochte gegevenspijlers bemoeien zich er niet actief mee en wachten af wat er komen gaat. Ze houden in de ontwikkeling van hun systemen wel rekening met een mogelijke latere implementatie van deze standaarden. Eén van de onderzochte gegevenspijlers stemt niet significant af op internationale standaarden.

Centrale gegevensopslag

Een tweede element waar de onderzochte gegevenspijlers verschillen in het beheer laten zien betreft de wijze van gegevensopslag. Deze kan in één centraal (gekoppeld) systeem plaatsvinden of in een aantal (soms vele) decentrale systemen. Bij vijf van de zeven onderzochte gegevenspijlers, de ER, het LML, de GaN, de PRK en het Kadaster is er sprake van één centrale gegevensopslag. De GaN en de PRK zijn relatief nieuwe systemen waarbij vanaf het begin is gekozen voor een centrale beheer configuratie, maar ook de ER en het LML, die al langer opereren, werken met een centrale gegevensopslag. Twee van de zeven onderzochte gegevenspijlers, het CBS en de DID, werken niet met een centrale gegevensopslag en beheren hun gegevens in meer systemen. In beide gevallen is dit een erfenis vanuit het verleden, waarin het vaak zo was dat er voor elk nieuw probleem een nieuw beheersysteem werd gebouwd. In beide organisaties geeft dit in de huidige situatie aanzienlijke afstemmings- en organisatieproblemen en daarmee verband houdende kosten- en efficiëntieproblemen. Het CBS werkt daarom volgens een masterplan aan centralisering van de gegevensopslag. Bij de DID liggen er plannen voor ombouw naar een meer centrale opslag van gegevens over bijvoorbeeld integraal waterbeheer.

Centrale gegevensopslag	Geen centrale gegevensopslag
ER, LML, GaN, PRK, TDK	CBS, DID

Geconcludeerd kan worden dat de meeste gegevenspijlers werken met een centrale gegevensopslag. Twee gegevenspijlers werken nog met een decentrale opslag in (vele) subsystemen. In beide gevallen gaat het om reeds lang opererende gegevenspijlers en is de situatie gegroeid vanuit de historische ontwikkeling. In beide gevallen levert dit in de huidige situatie aanzienlijke problemen op. Een centrale opslag is verre te prefereren boven een decentrale opslag. De nieuwere gegevenspijlers zijn daarom zonder uitzondering direct in een centrale beheerconfiguratie opgezet. De oudere gegevenspijlers denken of werken aan ombouw naar een centrale configuratie.

Centrale architectuur

Een derde element van verschil betreft de vraag of de gegevenspijlers al of niet beschikken over een centrale systeemarchitectuur en in hoeverre deze architectuur wordt toegepast in de verschillende stappen van de keten. Twee van de gegevenspijlers beschikken niet over een centrale architectuur. Dit zijn het CBS en de DID, deze organisaties gebruiken verschillende systemen en instrumenten naast elkaar. Vooral bij de DID gaat het om zeer veel verschillende systemen en instrumenten, mede doordat de DID de data en ICT dienstverlening van een aantal verschillende diensten van Rijkswaterstaat onder zich heeft gekregen. Zowel vanuit organisatorisch opzicht als vanuit de kostenefficiëntie (onderhoud systemen) is het opereren met zeer veel verschillende systemen een ongewenste situatie. Zowel bij het CBS als bij de DID wordt er daarom gewerkt aan een verbetering van de situatie. Het CBS werkt aan de hand

van een masterplan in een aantal stappen toe naar een centrale architectuur. Bij de DID is het zo dat de data architectuur in kaart gebracht is en dat er voorstellen zijn uitgewerkt om hierin op te schonen. Deze voorstellen zijn echter nog niet geïmplementeerd. Het Kadaster beschikt wel over een centrale systeemarchitectuur, zowel voor het rechtszekerheidsdeel van de gegevens als voor de geo-informatie. Die vier overige gegevenspijlers van dit onderzoek, de ER, het LML, de GaN en de PRK hebben eveneens een centrale gegevensarchitectuur. Bij deze pijlers strekt de architectuur zich over de gehele keten (productie, inzameling, beheer en uitlevering) uit.

Geen centrale systeem architectuur	Centrale systeem architectuur	Centrale systeem architectuur over keten
CBS, DID	TDK	ER, LML, GaN, PRK

Er is dus qua systeemarchitectuur een duidelijke scheiding tussen de oudere en de relatief nieuwere gegevenspijlers. De oudere pijlers hebben door historische ontwikkelingen geen centrale systeemarchitectuur terwijl de nieuwe pijlers van meet af aan rond een centrale architectuur zijn opgebouwd. Een tussenpositie wordt bekleed door het Kadaster, een oudere gegevenspijler die wél een centrale architectuur heeft, maar één die zich niet over de gehele keten uitstrekt. Een centrale architectuur voor de gehele keten is de meest wenselijke vorm voor een grote gegevenspijler. Om die reden werken de drie oudere gegevenspijlers CBS, DID en Kadaster aan een centralisering of aan ketenintegratie. Het Kadaster is daar het meest ver in, gevolgd door het CBS. De DID bestaat nog niet zo lang en is daardoor het minst ver gevorderd.

11.7 Uitlevering

Uitleveringsvormen

De grote gegevenspijlers leveren, daar waar van toepassing, gegevens op in het kader van hun wettelijke of contractuele rapportageverplichtingen. Daarnaast stellen alle gegevenspijlers hun gegevens via internet beschikbaar. Bij vier van de zeven gegevenspijlers gaat dat via één duidelijk loket, dat hetzij direct, hetzij via de website van de moederorganisatie te benaderen is. Dat is zo bij het CBS (Statline), bij de ER (emissieregistratie.nl), bij het LML (lml.rivm.nl) en bij de PRK (risicokaart.nl). De GaN werkt aan beschikbaarstelling van de natuurgegevens via één loket maar dat loket is nog niet klaar. Bij de gegevens over het integraal waterbeheer zijn er meer loketten van waaruit gegevenslevering plaatsvindt. Dit is mede een gevolg van de eerder genoemde decentrale systeemarchitectuur en het samenvoegen van diensten. Ook bij het Kadaster zijn er verschillende sub-loketten voor verschillende soorten informatie. Informatieverstrekking via één duidelijk herkenbaar loket is eenduidiger en gebruikersvriendelijker en werkt beter. Bij de DID zijn er initiatieven om de loketten voor informatie-uitlevering meer te groeperen.

Centraal e-loket	Meer e-loketten
CBS, ER, LML, GaN*), PRK	DID, TDK

*) De GaN werkt hier nog aan.

Te concluderen is dat de meeste gegevenspijlers hun openbare gegevensuitlevering via internet hebben geregeld via één duidelijk loket. Dat loket is in de meeste gevallen duidelijk herkenbaar en direct benaderbaar. Bij twee gegevenspijlers is dat niet zo en worden verschillende loketten gebruikt voor verschillende soorten informatie. Informatieverstrekking via één duidelijk herkenbaar loket is te prefereren omdat dit eenduidiger en gebruikersvriendelijker is.

11.8 Algemeen

Business modellen

De zeven onderzochte gegevenspijlers werken met verschillende business modellen. De business modellen geven aan op welke wijze de gegevenspijler bedrijfseconomisch werkt. Het overheidsmodel komt het meeste voor, in deze vorm worden de kosten van de gegevenspijler direct of indirect volledig door de overheid betaald en is de uitlevering van de informatie gratis en voor iedereen toegankelijk. Het CBS, de ER, het LML, de DID en de PRK werken volgens het overheidsmodel. Het LML de DID en de PRK werken uitsluitend via het overheidsmodel, het CBS en de ER hanteren daarnaast ook nog andere modellen. Het samenwerkingsmodel komt daarna het meeste voor, in dit model worden tussen samenwerkende partners om niet gegevens uitgewisseld. De samenwerking kan daarbij ook buiten de gegevenspijler liggen. De ER is het beste voorbeeld van het samenwerkingsmodel maar ook het CBS en het Kadaster hanteren (buiten de pijler) het samenwerkingsmodel. Ook de GaN zal in de toekomst gebruik gaan maken van het samenwerkingsmodel. In het producentenmodel produceert de gegevenspijler informatie en verkoopt deze vervolgens aan de klant. Het producentenmodel wordt door één gegevenspijler gehanteerd, het Kadaster. Hierbij gaat het om de verkoop van zelf geproduceerde geo-informatie. In het koopmansmodel worden gegevens ingekocht en vervolgens (eventueel na inhoudelijke verrijking) doorverkocht aan de klant. Alleen het Kadaster hanteert het koopmansmodel. Het laatste model dat door de onderzochte gegevenspartners wordt gebruikt is het makelaarsmodel. In dit model zorgt de gegevenspijler ervoor dat de informatie geüniformeerd en gevalideerd van de aanbieder bij de klant komt en vraagt daarvoor een vergoeding. Alleen de GaN hanteert deze vorm. Het navolgende schema geeft een overzicht van de aangetroffen business modellen.

	Overheids model	Samenwerkings model	Producenten model	Koopmans model	Makelaars model
CBS	●	●			
ER	●	●			
LML	●				
DID	●				
GaN		●			●
PRK	●				
TDK		●	●	●	

Geconcludeerd kan worden dat de meeste van de onderzochte grote gegevenspijlers werken volgens het overheidsmodel; de overheid betaalt en de gegevens zijn gratis en algemeen beschikbaar. Daarnaast werken veel gegevenspijlers met het samenwerkingsmodel; tussen samenwerkende organisaties worden over en weer om niet gegevens uitgewisseld. De twee gegevenspijlers die met marktfinanciering werken (de GaN en het Kadaster) gebruiken eveneens het samenwerkingsmodel en hanteren daarnaast het makelaarsmodel (GaN) of een combinatie van het producenten- en het koopmansmodel (Kadaster). Het overheidsmodel en het samenwerkingsmodel zijn daarmee de belangrijkste business modellen bij de onderzochte gegevenspijlers.

Ervaren knelpunten door klant (PBL)

In juli 2008 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de resultaten van een onderzoek naar de knelpunten in de gegevensvoorziening van het Milieu en Natuurplanbureau, een van de voorgangers van het huidige PBL. In dit onderzoek werden ruim 200 gegevensstromen geïdentificeerd en beschreven die het PBL van externe organisaties betreft. Het betreft hier de gegevensstromen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimte. Bij meer dan de helft van die gegevensstromen bleken knelpunten op te treden. De meeste knelpunten betreffen de kwaliteit van de gegevens. Daarnaast zijn er veel knelpunten op organisatorisch vlak, met betrekking tot de continuïteit van de gegevenslevering en met betrekking tot geheimhouding van

gegevens om redenen van privacy- of concurrentiegevoeligheid. In het onderstaande schema is aangegeven welke knelpunten uit het voorgaande onderzoek bij de zeven gegevenspijlers uit het huidige onderzoek zijn gesignaleerd.

CBS	<ul style="list-style-type: none"> In het Bestand Bodem Gebruik (BBG) van het CBS wisselen classificaties en resoluties soms in verschillende jaren en bemoeilijken daarmee tijdreeksanalyses. Verder sluit het BBG slecht aan op het LGN van Alterra. Ook zijn recentere data wenselijk. Bij de gegevens over dieraantallen is een deel niet beschikbaar via Statline. Verder zijn de gegevens niet altijd eenduidig. De gegevens veranderen en zijn niet stabiel over de jaren heen. De gebruiksgegevens over bestrijdingsmiddelen tonen een groot gat in vergelijking met de verkoopgegevens. Het bestand van binnenvaartschepen op Nederlandse vaarwegen wordt sinds 2004 niet meer goed bijgehouden. Er is alleen informatie op telpunten en geen informatie op vaarwegvakken. In het Statline systeem zijn er regelmatig veranderingen in vorm en definitie van gegevens. Gegevens van voorgaande jaren moeten door het PBL zelf worden opgeslagen om tijdreeksen te kunnen herproduceren. In het ruggengraatbestand is de combinatie van woning met bewoners, inkomens enzovoort privacygevoelige informatie. De basisgegevens zijn daardoor niet beschikbaar. Aanlevering geschiedt op basis van totalen in gebiedsindelingen in plaats van de gegevens op de exacte locatie.
ER	<ul style="list-style-type: none"> Door het verhogen van de emissiedrempel voor rapportage voor de e-MJV worden de berekeningen minder betrouwbaar. Verder leveren bedrijven steeds meer gegevens per bedrijf aan en niet per vestiging of schoorsteen, waardoor de noodzakelijke detailinformatie ontbreekt.
LML	<ul style="list-style-type: none"> Metadata over meetstations, gebruikte apparatuur, meetmethode en calibratie worden niet meegeleverd.
RWS/DID	<ul style="list-style-type: none"> Voor de kwaliteit van zoete wateren is er een grote hoeveelheid slecht gestructureerde data waaruit het PBL zelf de bruikbare informatie moet halen. Gegevens worden door verschillende organisaties verzameld zonder gezamenlijke strategie en gezamenlijk beheerplan. Ze worden verschillend aangeleverd en zijn lastig compleet te krijgen. Een centrale database voor ecologische zoutwatergegevens bestaat niet. Gegevens worden verzameld door verschillende organisaties en zijn sterk versnipperd. Landelijk ontbreekt het aan regie voor het verzamelen en beheren van gegevens. De Bestrijdingsmiddelenatlas van het vroegere RIZA geeft een onbetrouwbaar beeld omdat lang niet alle bestrijdingsmiddelen worden gemeten, vaak zit de norm onder de detectiegrens. Voor wat betreft de bezoeken van schepen aan Nederlandse havens bestaat er geen goed beeld van de ruimtelijke verdeling van de grote havens en aanlooproutes. Bij de CIW enquête ontbreekt een permanente organisatie voor het gestructureerd beheer en onderhoud van de gegevens. Daardoor is de consistentie van de gegevens niet optimaal. Verder is er een beperkte afstemming met Limnodata en DONAR. De opname van gegevens in DONAR gaat langzaam en vanuit het systeem zijn alleen de geaggregeerde gegevens opvraagbaar. Verder is er een beperkte afstemming met Limnodata en de CIW enquête. De integrale kaart van deelstroomgebiedsvisies is er alleen als plaatje en niet als kaart waarmee in GIS gerekend kan worden. Bij het NWB spoorwegen ontbreken koppelvelden, veel spoorweggegevens maken gebruik van de proraail nummering voor spoorwegvakken, maar die ontbreken in het NWB. Bij het NWB wegen worden de wegvak ID's op een onlogische manier gewijzigd waardoor koppelingen steeds opnieuw gemaakt moeten worden. De maatregelendatabase KRW is eenmalig gemaakt. Onduidelijk is of deze wordt bijgehouden en met welke periodiciteit. De structurele financiering van de biodiversiteitsgraadmeter is stopgezet waardoor er na 2008 problemen met de gegevensvoorziening komen. Het Waterstaatkundig Informatie Systeem WIS is verouderd en moet geactualiseerd worden. Hiervoor is echter geen financiering beschikbaar.
GaN/ ecologische gegevens	<ul style="list-style-type: none"> De informatie van Florbase is vaak te grof voor het gewenste gebruik. Verder gaat de vulling van het systeem zo langzaam dat vaak andere wegen moeten worden bewandeld om op tijd aan de gewenste informatie te komen. Gegevens over de verspreiding van soorten komen van de PGO's. De frequentie van actualisatie is vaak te laag. Verder loopt de levering niet goed omdat bewerking en analyse van de gegevens op verschillende plaatsen geschieden. Verder zouden meer soorten dan alleen de VHR soorten gemonitord moeten worden, bij voorkeur alle beleidsrelevante soorten. Voor wat betreft de gegevens over vogels van Sovon zijn er alleen geaggregeerde gegevens beschikbaar die door PBL weer gedesaggregeerd moeten worden om ze te kunnen gebruiken.

PRK	<ul style="list-style-type: none"> • Geen knelpunten.
TDK	<ul style="list-style-type: none"> • Met betrekking tot het grondeigendom zitten er veel witte vlekken in de huidige eigendomskaart. Verder zijn de gegevens over grondeigendom erg duur. • Bij het Top10 NL worden wijzigingen in kaart en in werkelijkheid niet apart bijgehouden. Daardoor is het onduidelijk of een wijziging een correctie is of een echte wijziging. Verder is het bestand ongeschikt om er bijvoorbeeld verrommeling van het landschap mee te monitoren. De opname van gegevens in het veld is vooral op cartografie gericht en niet op gebruik in GIS.

Opgemerkt moet worden dat de knelpunten die bij de DID zijn genoemd feitelijk bij de vroegere Rijkswaterstaat diensten als RIZA, RIKZ en AVV lagen. De herstructurering waaruit de DID is ontstaan is mede bedoeld om deze problemen aan te pakken. Eenzelfde situatie betreft de knelpunten die onder de GaN zijn gerangschikt. Ook hier gaat het om reeds bestaande problemen waarin de GaN juist verbetering moet gaan brengen. Dit in aanmerking genomen kan geconcludeerd worden dat er bij de onderzochte zeven gegevenspijlers vooral op het werkterrein van het integraal waterbeheer (nu vallend onder DID) veel knelpunten liggen. Bij het CBS, bij de natuurgegevens (nu vallend onder GaN) en bij het Kadaster liggen er enkele knelpunten. Bij de ER, het LML en de PRK liggen er weinig tot geen knelpunten.

Colofon

Opdracht voor het onderzoek Business Modellen Grote Gegevenspijlers werd gegeven door het Planbureau voor de Leefomgeving vestiging Bilthoven.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pim Sauer van Infoplan BV, adviseurs voor organisatie- en informatiemanagement voor milieu, water, natuur en landschap.

Het onderzoek is begeleid door Aldrik Bakema en Hiddo Huitzing van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Het onderzoek is uitgevoerd met bereidwillige medewerking en bijdragen vanuit de zeven onderzochte organisaties.
