

# Provincies op de Kaart

## **Gerard Beukema, 30-11-2011, Congres Geografische Informatie Nederland**

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet zijn de contouren geschetst van een omvangrijke decentralisatie. Over de uitwerking daarvan hebben het kabinet, IPO, VNG en de UvW in april van dit jaar een bestuursakkoord op hoofdlijnen ondertekend. Dat bestuursakkoord is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen en is al helemaal niet door gemeenten, provincies en waterschappen met gejuich ontvangen. Niet verwonderlijk, omdat het kabinet tegelijk met de decentralisatie een omvangrijke bezuiniging doorvoert en de decentrale overheden met grote financiële risico's opzadelt. Toch hebben de decentrale overheden uiteindelijk ingestemd en dat vooral vanuit het oogpunt van positieversterking. De positie van de provincie is versterkt in het ruimtelijk-fysieke domein. Taken op het gebied van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer worden naar de provincies gedecentraliseerd of aan de provincies overgelaten.

De provincie fungeert als gebiedsregisseur en speelt daarom op regionaal niveau een centrale rol in de ruimtelijke ordening.

## **Visie – Meer samenwerking en verschuiving van focus op kaarten en toepassingen naar focus op data**

Ruimtelijke ontwikkeling vraagt om een samenhangende afweging van opgaven op het (boven)regionale niveau. De provincie is verantwoordelijk voor deze afweging en voor een integrale aanpak van de ruimtelijke ontwikkeling in de regio. Ruimtelijke inrichting, infrastructuur, mobiliteit, natuur, milieu, ecologie, water en landschap kunnen niet los van elkaar bestaan. Geo-informatie speelt daarbij een cruciale rol. Samenwerking en afstemming vereist toegankelijke, actuele en toepasbare ruimtelijke informatie. Zo mogelijk over provinciegrenzen heen.

Nu er sprake is van meer afstemming op diverse terreinen is ook de noodzaak tot samenwerking en krachtenbundeling tussen provincies en hun ketenpartners toegenomen. Het bestuurlijke profiel dat de provincies nastreven, dwingt tot nieuwe ambities op dit punt. Nadere afstemming is aan de orde op diverse terreinen, zoals de inrichting van het landelijk gebied en het regionaal-economisch beleid. De schaal van bestaande provincies mag geen belemmering zijn voor een goede uitoefening van verantwoordelijkheden die uit het profiel voortvloeien. Samenwerking leidt ertoe dat deze taken beter, sneller en efficiënter kunnen worden behartigd.

Als vanzelf vloeit hieruit ook een toename van de samenwerking op het gebied van de geo-informatievoorziening voort, want voor ontwikkeling van integraal en bovenlokaal beleid zijn landsdekkende, gestandaardiseerde en geharmoniseerde kaarten een randvoorwaarde. De provincies hebben al een jarenlange traditie in samenwerking op het gebied van de ruimtelijke informatievoorziening. Dat begon in de jaren tachtig met het gezamenlijk aankopen van basisgegevens en wordt nu verder ontwikkeld onder de paraplu van het interprovinciale programma ProGideon, dat nog tot 2013 doorloopt. De elk jaar toenemende beheerstaken worden uitgevoerd door de Gemeenschappelijke Beheerorganisatie van de provincies die haar taken onder de vleugels van het IPO uitvoert.

ProGideon acteert in het kader van de omvangrijke opgaven die door het GI-beraad en in Europees verband zijn geformuleerd. In dit kader vormen de wettelijke verplichtingen (INSPIRE en basisregistraties) en het aansluiten van de geo-informatie op

maatschappelijke en bestuurlijke behoefte, een uitdaging waar alle 12 provincies voor staan. Door dit gezamenlijk op te pakken bereiken we een betere ondersteuning van de kerntaken, een betere samenwerking tussen de overheden en een betere dienstverlening richting burgers en bedrijven.

Dit interprovinciale samenwerkingsverband draagt ook bij aan kostenbesparing, kwaliteitsverbetering en beter gebruik van geo-informatie in Nederland. De lijn is om de huidige samenwerking te vervolgen en te intensiveren waar het om wettelijke verplichtingen dan wel noodzakelijke randvoorwaarden gaat. Elke provincie heeft ook een eigen GEO-ICT-organisatie om bestuur en beleid zo goed mogelijk te ondersteunen en om specifieke kennis te kunnen inzetten. Naast de samenwerking met elkaar, zoeken de provincies ook samenwerking in de regio (gemeenten en waterschappen) en met ketenpartners en bedrijfsleven. Een recent voorbeeld daarvan is de gezamenlijke aanbesteding op initiatief van het GI-Beraad door Rijk, provincies, waterschappen en ProRail van zowel grootschalige luchtfoto's als lagere resolutie beeldmateriaal. Ook hier is eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik van belang. Zo zijn de grootschalige luchtfoto's geschikt voor gebruik in de Basisregistratie Grootschalige Topografie, de BGT. Bij het programma Basisregistratie Grootschalige Topografie werken provincies overigens ook nauw samen met andere bronhouders. Deze hebben zich verenigd in een Bronhoudersoverleg. Momenteel wordt binnen dit bronhoudersoverleg, met financiële ondersteuning van I&M, gewerkt aan de totstandkoming van een Landelijk Samenwerkingsverband BGT. In dit samenwerkingsverband zijn alle bronhouders BGT vertegenwoordigd en wordt de ingewonnen data geassembleerd naar een landsdekkende BGT, die dan vervolgens weer door de Landelijke Voorziening bij het Kadaster beschikbaar wordt gesteld.

Voor de overheid is het steeds meer vanzelfsprekend en in het kader van Basisregistraties en INSPIRE zelfs verplicht om gegevens vrij beschikbaar te stellen. Dat wil zeggen, dat hergebruik niet beperkt is en economische ontwikkelingen niet geremd worden door allerlei voorwaarden. De wereld om ons heen verandert. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de ontwikkelingen op het gebied van gegevens, valt op dat deze steeds niet alleen vrij toepasbaar zijn (open data), maar vaak in samenwerking worden ingewonnen (crowd sourcing).

Provincies herbergen een schatkamer aan geo-informatie. Bij de uitvoering van de kerntaken hebben ze informatie nodig en in veel gevallen leveren die taken ook weer nieuwe informatie op. Voor die informatie bestaat ook buiten de provincies grote belangstelling. De informatie is er, is al betaald en kan, uitzonderingen daargelaten, een tweede leven buiten de provincie gaan leiden. Hergebruik van provinciale informatie dus. In een gezamenlijke verklaring hebben de provincies en de minister van Binnenlandse Zaken al in december 2007 afgesproken dat provinciale geogegevens voor iedereen gratis beschikbaar zijn en ook zonder beperkingen door anderen opnieuw gebruikt mogen worden. Zo kunnen burgers en belangengroepen de provinciale overheid controleren en beïnvloeden en kunnen bedrijven en andere geïnteresseerde partijen met die gegevens nieuwe diensten ontwikkelen.

Vrije toegang tot informatie is in een democratie onmisbaar en informatie is uiteindelijk gebaseerd op data. De provincies genereren datasets over uiteenlopende onderwerpen, waaronder water, natuur en ruimtelijke ordening. De provincies hebben al afgesproken dat die informatie vrij beschikbaar is voor iedereen. De uitdaging waar we nu voor staan is om de gegevens ook nog gemakkelijk vindbaar en bruikbaar te maken voor burgers, bedrijven en mede-overheden.

Het is technisch gemakkelijker dan ooit om data te verzamelen, te delen, te verbinden en te (her)gebruiken. Open Data wordt gezien als stimulans voor sociale en economische innovatie. De Europese Unie schat de economische waarde van Open Data op [27 miljard Euro](#). Ongeacht de precieze waarde van een dergelijke berekening, levert het openen van databases kansen op voor burgers, overheid en bedrijfsleven. Die kunnen daarmee nieuwe diensten, producten, visualisaties en praktijken ontwikkelen.

Meegaan in deze ontwikkeling betekent voor de provincies dus het *gestandaardiseerd (en liefst inhoudelijk geharmoniseerd)* aanbieden van geo-informatie. Een eerste aanzet daartoe wordt gegeven in het gemeenschappelijk Provinciaal Georegister (PGR). Met het inrichten van het PGR zetten de provincies een eerste stap richting het *vindbaar* en *toepasbaar* aanbieden van data op een klantgerichte, professionele en duurzame wijze. Deze ontwikkeling biedt nieuwe mogelijkheden voor gebruik. Kern is dat de provinciale ruimtelijke gegevens bij de bron beheerd blijven, terwijl het gebruik ervan verloopt via een lange keten van externe en interne gebruikers.

Deze open en vrij beschikbare gegevens stimuleren het creëren van toepassingen door derden. Provincies kunnen daar gebruik van maken en de aandacht op andere zaken richten. Toepassing van de laatste technische ontwikkelingen kunnen beter aan markt of community worden overgelaten.

Door deze open voorwaarden en breed toepasbare standaarden goed te communiceren, eventueel met voorbeeldtoepassingen, kunnen ontwikkelaars verleid worden om de gewenste toepassingen te ontwikkelen. De provincies zullen bij het beschikbaar stellen de vraag stellen op welke beleidsterreinen transparantie gewenst en dus rendabel is. Diverse Open-Data-initiatieven hebben het afgelopen jaar laten zien tot welke krachtige en direct bruikbare resultaten het openstellen van overheidsinformatie kan leiden. In de Expeditie Open Data, een co-productie van Geobusiness en provincies dit voorjaar, zijn bedrijven samen met provincies aan de slag gegaan om de mogelijkheden te verkennen. Daar kwam een aantal mooie ideeën uit die nu nog verder ontwikkeld worden. Ik noem ze hier kort:

- De Noaberapp in Twente: Ondersteuning van uitgebreide burennetwerken in gebieden met steeds minder voorzieningen, `heitje voor een karweitje` in een nieuw jasje.
- Het Open Archief in het kader van Brabantstad Culturele Hoofdstad 2018. Culturele info diep opgeslagen in archieven nu via smartphones toegankelijk op straat.
- Actuele info over kwaliteit zwemwater. Het zwemwaterregister is vanaf het nieuwe badseizoen centraal beschikbaar. Iedereen kan daarop mooie toepassingen gaan ontwikkelen. De provincies zelf zullen dat alleen in beperkte mate gaan doen.

Consequentie is dat er minder directe sturing is op gebruikerstoepassingen. Hiervoor in de plaats komt het stimuleren van ontwikkeling door de markt en het meeliften op overheidsbrede initiatieven. De provinciale missie zal zich steeds meer richten op het toepasbaar en open aanbieden van de juiste geo-informatie.

### **Stand van zaken**

De inspanning tot samenwerken moet natuurlijk opwegen tegen de baten. Langzaam maar zeker komen we op het punt waarop de baten de kosten gaan inhalen. De komende jaren zullen daarom in het teken staan van het verzilveren daarvan. Ik noem een aantal voorbeelden:

- Een eerste voorbeeld is de INSPIRE Infrastructuur die dit en komend jaar vorm krijgt. Het in Nederland gehanteerde model van het centraal aanwijzen van

dataproviders werpt haar vruchten af. Hierdoor is in het eerste deel van INSPIRE, Annex I, een overzichtelijk aanbod van basisgegevens ontstaan. Provincies zijn dataprovider van een zestal kaarten die onder het thema Beschermde Gebieden vallen. De eisen die Europa stelt zijn hoog en complex om uit te voeren.

De provincies hebben daarom de handen ineen geslagen en één centrale omgeving gebouwd. Naar schatting heeft dat nu al een besparing van zo'n 5 miljoen euro opgeleverd. Deze centrale INSPIRE omgeving is ook geschikt voor publicatie van andere gegevens waaraan hoge beschikbaarheidseisen gesteld worden, zoals het Zwemwaterregister, het Landelijk Grondwaterregister en de Digitale Keten Natuur. Deze kunnen nu naadloos toegevoegd gaan worden. Vanaf 2012 zullen er dus steeds meer provinciale gegevens centraal beschikbaar komen, vrij voor gebruik en hergebruik door derden. De gegevens worden beschreven in het Provinciaal Georegister.

- Andersom profiteren de provincies van de beschikbaarheid van basisgegevens van het Rijk via PDOK, Publieke Dienstverlening op de Kaart. Vier rijksoverheidsorganisaties, waaronder het Kadaster, stellen hun gegevens vrij beschikbaar voor gebruik via het Internet. Provincies, samen met zo'n 80 andere organisaties, maken daar nu al gebruik van. Denk bijv. aan de topografische ondergrond Top10NL in het Portaal Natuur en Landschap, die kan nu rechtstreeks van de bron af getoond worden zonder tussenkomst van de provinciale gegevensbeheerder. Deze manier van werken is veel sneller en verbetert bovendien de kwaliteit, omdat de bronhouder een bepaalde garantie afgeeft.
- Nog meer baten zijn te vinden in de digitale ketens Natuur en RO. Provincies hebben de regie in de Digitale Keten Natuur. Aanleiding daarvoor was een aantal jaar geleden de decentralisatie van het natuurbeheer, waarvoor de Subsidieregeling voor Natuur- en Landschapsbeheer is ontwikkeld. Om versnippering te voorkomen is samen met de ketenpartners één taal voor de natuur ontwikkeld die een goede basis bood voor digitalisering en gegevensuitwisseling. De provinciale natuurbeheerplannen worden nu gebruikt in vele andere processen in Nederland. Voorbeelden zijn de heffing van belasting door het Bosschap, natuurcompensatie door de ministeries van IenM en EL&I en de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Monitoring van kwaliteit en aansluiting bij de EU-richtlijnen Natura2000 en INSPIRE vormen de volgende stap. De Digitale Keten Natuur is niet meer weg te denken en blijft volop in ontwikkeling, het is daarmee een geslaagd voorbeeld van keteninformatisering.
- Onlangs is het 20.000<sup>e</sup> ruimtelijke plan gepubliceerd op RO-online. Sinds 1 januari 2010 moeten gemeenten en andere overheden al hun plannen en ruimtelijke besluiten die voortvloeien uit de Wet ruimtelijke ordening online publiceren. Naast bestemmingsplannen gaat het daarbij ook om de structuurvisies van de provincies. Na jaren van investering in de digitale uitwisseling van ruimtelijke plannen, zijn de resultaten nu zichtbaar. Alle processen waar gebruik gemaakt wordt van bestemmingsplannen, zijn nu efficiënter en sneller.

## **Ambities**

Zoals u ziet, ligt de focus nu nog volop op inwinning en publicatie van gegevens. Overheden zijn druk aan het bouwen aan een infrastructuur. Soms gebeurt dat nog teveel in afzonderlijke brokken en componenten. Langzaam maar zeker zal schaalvergroting gaan optreden; we hebben over drie jaar één Nederlandse INSPIRE-infrastructuur, Nationaal Georegister en Open data.nl zullen één zijn en zijn meer registers, zoals WION (Wet informatieuitwisseling ondergrondse netten), WKPB (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen) en Risicokaart, samengesmolten.

Deze ontwikkeling sluit naadloos aan bij de plannen voor een Omgevingswet.

De provincies verwachten daarmee een krachtig instrument in handen te krijgen voor hun rol als gebiedsregisseur. Ook vergemakkelijkt de wet het maken van integrale afwegingen tussen bijv. water- en bodembeleid. In onze visie moet de wet zich richten op het realiseren van overheidsdoelen en het reduceren van de complexiteit van de wetgeving in het fysieke domein. Alle wetten die aan dit domein gerelateerd zijn, gaan in principe mee in de Omgevingswet.

De Omgevingswet is er voor gebiedsontwikkelingen en complexe inrichtingen, maar ook voor alledaagse projecten en vergunningen. De nieuwe wet is in onze ogen eerst beter en eenvoudiger en (daardoor) misschien sneller. De provincies denken mee over de principes en hoofdlijnen van de Omgevingswet. Deze wet koerst op integratie van processen en biedt daardoor ook kansen voor het verder integreren van de landelijke geo-ict infrastructuur.

## **Afronding**

Deze ambities passen naadloos in de visie die kabinet, provincies en gemeenten in het bestuursakkoord uitdragen: het streven naar een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid. 'Je gaat er over of niet'. Een overheid die meer ruimte aan eigen initiatief van burgers en bedrijven biedt. Een overheid die onderling beter samenwerkt, dichter bij de burger staat en flexibel is. Maar ook een overheid die waar nodig duidelijke spelregels stelt en deze handhaaft.

In deze context is het vanzelfsprekend dat ook het GI-Beraad haar koers aanpast. De eerste nota GIDEON richtte zich op de ontwikkeling van een basisvoorziening geo-informatie voor Nederland in de periode 2008 tot en met 2011. Gideon heeft haar waarde bewezen, het vormde een baken voor het geo-beleid in Nederland voor zowel publieke als private sector. Nu het laatste uitvoeringsjaar voorbij is, staat GIDEON 2 in de startblokken. Gideon2 zal een ander karakter krijgen. De overheidsuitgaven staan onder druk, de koers van de overheid is gewijzigd. De nieuwe koers, samengevat in "Je bent ervan of je bent er niet van" zal weerspiegeld worden Gideon2. Het Ministerie van I&M laat in een voorzet zien dat zij Gideon2 wil beperken tot die thema's waar zij ook werkelijk kan sturen op resultaat. Onderwerpen als ketensamenwerking, waarde creatie, kennis, innovatie en onderwijs zullen, naar het zich laat aanzien, daarom sneuvelen in Gideon 2. Voor het Rijk komt de focus te liggen op uitvoering, het opstellen van standaarden en het efficiënt en duurzaam uitwisselen van gegevens.

Het daadwerkelijk samenwerken in ketens wordt gezien als een verantwoordelijkheid van andere overheden en betrokken organisaties. Dat is weliswaar in lijn met de kabinetsvisie, maar in het GI-beraad werken al die partijen juist samen en daarmee zou de ambitie ook breder moeten zijn dan alleen die van de Rijksoverheid. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen delen in de verantwoordelijkheid voor uitvoering van Gideon2. Alleen dan wordt Gideon2 een product waaraan het gehele GI-Beraad zich kan committeren.

In deze context zullen de provincies hun verantwoordelijkheid nemen door actief samen te werken en indien relevant de regie in een keten uit te oefenen. Kortom, u kunt ons blijven aanspreken op verschillende rollen en verantwoordelijkheden: als (INSPIRE) dataprovider, als regisseur in de Digitale Keten Natuur, als partner in de keten van openbare orde en veiligheid of als medebronhouder in de basisregistraties Ondergrond en Grootschalige Topografie.