

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

Hierbij informeer ik u dat het kabinet op 12 december 2008 heeft besloten een Basisregistratie (BRO)¹ in te voeren. Dit besluit is gebaseerd op het schetsontwerp voor BRO, een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een aanvullende notitie ten behoeve van de betrokken Directeuren-Generaal².

In deze brief schets ik u eerst de aanleiding voor het onderzoek naar de wenselijkheid van een basisregistratie voor de bodem en ondergrond gevolgd door een korte uiteenzetting van het belang van bodem- en ondergrondgegevens. Vervolgens gaat deze brief in op de hoofdlijnen van het ontwerp van de BRO en presenteert het de resultaten van de kosten-batenanalyse. Ik sluit af met de financiering van de basisregistratie en de planning van het implementatietraject.

1 Achtergrond

Op 19 februari 2004 heeft de Tweede Kamer met een ruime meerderheid de motie Szabó aangenomen. In deze motie werd onder andere gevraagd om een aanvulling op de eerste zes basisregistraties. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing heeft de Kamer op 6 juli 2004 per brief laten weten dat de minister van VROM in overleg met de ministeries van EZ, OCW, LNV en V&W zal onderzoeken hoe de registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond (DINO) van TNO kan uitgroeien tot een basisregistratie voor de ondergrond. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in deze brief. Op basis van de resultaten heeft de interdepartementale stuurgroep BRO³ mij positief geadviseerd ten aanzien van de instelling van een basisregistratie. Het Beraad voor de geo-informatie⁴ heeft dit advies onlangs onderschreven. Op mijn voorstel heeft de ministerraad dit advies overgenomen en is besloten tot de invoering van de BRO.

¹ Om verwarring met de Basisregistratie Onderwijs (BRON) te voorkomen, is de afkorting van de Basisregistratie Ondergrond gewijzigd in BRO in plaats van BRON.

² Ministerie van VROM (2006). *Schetsontwerp Basisregistratie Ondergrond*. Den Haag. Ecorys Nederland B.V. (2007). *Kosten-batenanalyse Basisregistratie Ondergrond*, Eindrapport. Rotterdam.

Ministerie van VROM (2008). *DG-notitie Basisregistratie Ondergrond*. Den Haag.

³ In de stuurgroep BRO zijn naast de ministeries BZK, EZ, OCW, LNV, VROM en V&W ook IPO, VNG, Kadaster en TNO vertegenwoordigd.

⁴ In het GI-beraad zijn de ministeries BZK, Defensie, EZ, LNV, VROM, V&W en IPO, VNG, UvW, CBS, Geonovum, Kadaster en TNO vertegenwoordigd. Het ministerie van OCW is agendalid.

2 Belang ondergrond

Bodem- en ondergrondgegevens worden in vele sectoren gebruikt, waaronder de mijnbouwsector, de bouw- en infrasector, de watersector, de openbare orde en veiligheidssector, de milieusector, de landschapssector, de archeologiesector en de landbouwsector. Deze informatie is van groot nut op uitvoerend niveau, maar is ook van belang bij het vormgeven van beleid rondom de pijler duurzame leefomgeving uit het coalitieakkoord. Daarbij valt onder meer te denken aan het inpassen van de gevolgen van klimaatverandering zoals de stijging van de zeewaterspiegel, bodemdaling, ondergronds bouwen, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, saneringsoperaties, energieverbruik, koude-warmteopslag en afvang en opslag van CO₂. De verwachting is dat adequate informatie over de bodem en de ondergrond in de toekomst alleen maar in belang zal toenemen, al was het maar vanwege Europese ontwikkelingen als INSPIRE en de Kaderrichtlijn Water die lidstaten verplichten bepaalde gegevens over de ondergrond te verzamelen, te harmoniseren en beschikbaar te stellen. Tijdens het vooronderzoek is vastgesteld dat de instelling van een wettelijke basisregistratie de meest effectieve en kostenefficiënte wijze is om tot de gewenste verbetering van de informatievoorziening te komen.

3 Ontwerp

3.1 Inhoud van BRO

Ten behoeve van de besluitvorming is een schetsontwerp BRO vastgesteld. Het ontwerp beschrijft welke gegevens over de bodem en ondergrond deel uitmaken van de basisregistratie. Daarbij is een onderverdeling gemaakt in vier domeinen, te weten: (1) geologische en bodemkundige opbouw, (2) milieukwaliteit, (3) archeologie en (4) ondergrondse infrastructuur en gebruiksrechten¹. Deze domeinen worden beschreven aan de hand van vier objecten: verkenningen, ruimtelijke eenheden, infrastructuur en gebruiksrechten².

De gegevens in de BRO zijn van een andere orde dan de meeste andere basisregistraties. De BRO geeft een weergave van een fysieke werkelijkheid. Het is geen stellende registratie, waarin gegevens over objecten worden vastgelegd die vervolgens ook een juridische status hebben, maar een beschrijvende registratie. Deze situatie is vergelijkbaar met die van de Basisregistratie Topografie, waarin (een deel van) de fysieke werkelijkheid boven de grond is opgenomen en in kaartvorm wordt gepresenteerd. Bij de nadere uitwerking van de BRO zal specifieke aandacht geschonken worden aan de benodigde flexibiliteit ten aanzien van de inhoudelijke gegevens om adequaat te kunnen reageren op wijzigingen in de informatiebehoefte.

3.2 Gebruiks- en terugmeldplicht

De beschrijvende aard van BRO heeft ook gevolgen voor het gebruik van BRO-gegevens voor zover deze betrekking hebben op verkenningen en ruimtelijke eenheden. Het is aan de raadpleger te beoordelen of de gegevens geschikt zijn voor het gebruiksdoel of dat aanvullend onderzoek gewenst is. Overheden zijn in dit laatste geval verplicht de resultaten van extra onderzoek terug te melden aan de BRO. Deze verplichting geldt ook indien dit onderzoek is uitbesteed aan derde partijen zoals Alterra. Door de verplichte aanlevering van nieuwe gegevens wordt de kwaliteit van de basisregistratie vergroot en zal in de toekomst minder aanvullend onderzoek nodig zijn.

De gebruiks- en terugmeldplicht voor de objecten infrastructuur en gebruiksrechten is gelijk aan de andere basisregistraties. Als een overheidsgebruiker een fout in de registratie vermoedt, wordt dit teruggemeld aan

¹ Kabels en leidingen maken geen deel uit van de BRO. De registratie van deze objecten is geregeld in de Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten. In deze wet is een bepaling opgenomen welke zorgdraagt voor de uitwisselbaarheid van de gegevens uit deze registratie met het stelsel van basisregistraties. Op termijn zal worden bezien of het wenselijk is deze registraties te integreren.

² Voor een toelichting op deze vier objecttypen wordt verwezen naar het Schetsontwerp Basisregistratie Ondergrond (2006).

de registratiehouder. Deze is vervolgens verantwoordelijk voor het onderzoek naar de melding. Voor niet-overheden is de gebruiks- en terugmeldplicht niet van toepassing.

3.3 Organisatie en architectuur

De minister van VROM zal verantwoordelijkheid dragen voor de BRO. Deze verantwoordelijkheid vloeit logisch voort uit de rol van coördinerend minister voor geo-informatie. Bovendien heeft VROM inmiddels ruime ervaring opgedaan met het opzetten van de basisregistraties Adressen en Gebouwen, Kadaster en Topografie.

De minister van VROM zal onder haar verantwoordelijkheid het beheer van de BRO beleggen bij één registratiehouder. Aangezien de BRO voortbouwt op het huidige DINO, ligt het vanuit kostenoverwegingen en beschikbare kennis en expertise voor de hand het registratiehouderschap te beleggen bij TNO. In het kader van het wetgevingstraject zal gezocht worden naar een passende politiek-bestuurlijke, juridische en organisatorische inbedding van het registratiehouderschap die zowel recht doet aan dit uitgangspunt als de eisen aan een basisregistratie.

De architectuur van de BRO zal net als het huidige DINO servicegeoriënteerd zijn en aansluiten op de uitgangspunten van het nationaal georegister, de onlangs verschenen beleidsnotitie GIDEON¹ en de Europese INSPIRE-richtlijn.

Bronhouders zullen nieuwe gegevens via webservices aan de BRO aanleveren. De registratiehouder voert een validatie op de gegevens uit en zorgt voor uniformering van de bestanden. De gegevens kunnen vervolgens eveneens via webservices door de gebruikers betrokken worden. De BRO zal hiervoor aansluiten bij generieke voorzieningen als de overheidsservicebus, de terugmeldfaciliteit en de gemeenschappelijke ontsluiting basisregistraties. Het eigendom van bodem- en ondergrondgegevens blijft berusten bij de bronhouders.

Analoog aan andere basisregistraties zal in de beheerorganisatie ruimte worden gecreëerd voor een bronhouders- en gebruikersoverleg. Aangezien deze twee groepen voor de BRO grotendeels samenvallen, worden deze twee overleggen mogelijk samengevoegd. Een andere te onderzoeken optie is wenselijkheid aan te sluiten bij de bestaande overleggen van andere (geo-)basisregistraties.

4 Fasering

De BRO zal gefaseerd worden gerealiseerd. De eerste fase richt zich op het «laaghangende fruit» en omvat de domeinen (1) geologische en bodemkundige opbouw en (4) ondergrondse infrastructuur en gebruiksrechten. In deze fase worden de bestaande registraties DINO en het Bodem Informatie Systeem (BIS) van Alterra omgevormd tot de BRO. In een volgende fase kunnen de domeinen milieukwaliteit en archeologie worden toegevoegd. Hiertoe zal te zijner tijd aanvullende besluitvorming benodigd zijn.

5 Kosten-batenanalyse

Het gespecialiseerde onderzoeksbureau ECORYS heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd naar de invoering van de eerste fase van de BRO. Hierbij is een periode van 15 jaar gehanteerd. De invoering van de BRO leidt tot een voordeel voor de maatschappij van ongeveer € 7,7 mln. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat de resultaten voldoende robuust zijn. De terugverdiëntijd van de totale kosten à € 12,9 mln bedraagt iets meer dan zes jaar. De interne rentevoet is 29% waarmee het

¹ Ministerie van VROM, 2008. GIDEON – Basisvoorziening geo-informatie Nederland. Visie en implementatiestrategie (2008–2011). Den Haag: ministerie van VROM.

rendement van de BRO boven het gemiddelde van andere basisregistraties zit.

Naast deze kwantitatieve baten zijn er nadrukkelijk ook kwalitatieve baten te onderkennen zoals een beter inzicht in de oorzaak en mogelijkheden van ondergrondgerelateerde calamiteiten, verbeteringen van (ruimtelijk) beleid, zie ook paragraaf 3. Daarnaast wordt met deze eerste fase een solide basis gelegd voor eventuele uitbreidingen met gegevens over milieukwaliteit en archeologische waarden. Het zijn deze kwalitatieve voordelen die voor het kabinet de doorslag geven positief te staan tegenover de invoering van de BRO.

6 Financiering

De financiering van een basisregistratie vergt in de meeste gevallen de nodige aandacht. In dit geval is de problematiek beperkt als gevolg van de relatief lage investeringskosten en de reeds bestaande financiering van de registraties DINO en BIS.

De volgende tabel splitst de kosten en baten uit in eenmalige, initiële kosten en structurele, jaarlijkse kosten.

	Kosten (in € mln)		Baten (in € mln)	
	Initieel	Structureel	Initieel	Structureel
Rijk	0,5	–	–	–
Registratiehouder	0,2	0,4	–	0,1
Bronhouders	–	0,8	–	2,4
Totaal	0,7	1,2	–	2,5

De investeringskosten van het Rijk betreffen de kosten voor coördinatie en wetgeving. Deze kosten bestaan uit de kosten voor de ambtelijke inzet van VROM-medewerkers en voor een beperkt deel uit personele kosten voor de Raad van State. De dekking van deze kosten zijn binnen de begroting van VROM gevonden. Voor de rijksoverheid zijn geen structurele kosten aan de BRO verbonden.

De initiële kosten voor de registratiehouder¹ zijn in de kosten-batenanalyse op nihil geschat, doordat de BRO gebruikmaakt van de bestaande DINO-infrastructuur. In de kosten-batenanalyse is echter geen rekening gehouden met de aansluiting op de generieke voorzieningen als de overheidsservicebus, de terugmeldfaciliteit en gemeenschappelijke ontsluiting basisregistraties. De kosten hiervan worden geschat op € 0,2 mln. Deze kosten zullen gedekt worden binnen de begrotingen van de deelnemende ministeries en TNO.

De structurele kosten voor de registratiehouder bestaan uit additionele exploitatiekosten van € 0,4 mln/jaar als gevolg van de opwaardering van DINO/BIS tot de BRO. Deze kosten vallen in twee componenten uiteen. Enerzijds neemt het beheer toe als gevolg van een toename van het aantal data en het gebruik en anderzijds vloeien uit het verwerken van de in te voeren verplichte terugmelding extra werkzaamheden voort.

De dekking voor de exploitatiekosten voor de registratiehouder is gevonden door herallocatie van middelen binnen de begroting van de al bestaande DINO-taakfinanciering². Dit betekent dat de exploitatie van de BRO via centrale budgetfinanciering plaatsvindt.

Bronhouders zullen niet met initiële kosten worden geconfronteerd. De structurele kosten voor bronhouders bestaan uit de personele kosten voor het verplicht terugmelden van nieuwe bodem- ondergrondgegevens aan

¹ Het kosten-batenoverzicht is gebaseerd op de aanname dat het registratiehouderschap bij TNO belegd wordt.

² Zie de Overeenkomst TNO en de Staat der Nederlanden inzake de oprichting van het NITG, d.d. 13 mei 1997.

de BRO. Voor het verzamelen, controleren en versturen van gegevens is per project ongeveer een half uur nodig. Tegenover deze kosten staan ruim meer besparingen als gevolg van betere beschikbaarheid van reeds bekende gegevens, waardoor geen nader onderzoek benodigd is. Gezien deze besparingen ligt het voor de hand de terugmeldkosten voor rekening van de bronhouders te laten komen. Voor het verplichte gebruik door overheden worden geen kosten in rekening gebracht, deze kosten zijn immers reeds gedekt via de budgetfinanciering van de structurele kosten van de registratiehouder.

Voor andere gebruikers dan overheden geldt de terugmeldverplichting niet. Zij maken hiervoor dus geen kosten. Voor het gebruik van de BRO blijft voor deze groep het huidige tarief van € 1 140,-/jaar gelden. Dit tarief vervalt, indien zij op vrijwillige basis hun bodem- en ondergrondgegevens aanleveren.

7 Implementatietraject

Gebaseerd op het bovenstaande, de achterliggende onderzoeken en het nader overleg met betrokkenen gelden voor het implementatietraject de volgende uitgangspunten:

- VROM richt op projectbasis een implementatie-organisatie op die de landelijke invoering zal begeleiden en stimuleren en neemt daarnaast het wetgevingstraject voor zijn rekening;
- Bij de invoering wordt rekening gehouden met de afspraken die in het Nationaal Uitvoeringsplan (NUP) worden gemaakt. De ingangsdatum van de gebruiks- en terugmeldplicht zal na de tijdhorizon van het NUP komen te liggen. Vanzelfsprekend kunnen overheden op vrijwillige basis al eerder gebruik maken van de BRO en zodoende eerder profiteren van de baten;
- In overleg met betrokken partijen is het volgende tijdschema opgesteld:

	Fase	Jaar	Mijlpalen
1	Vorbereidingsfase	Ultimo 2008	Beleidstraject afgerond
2	Detaileringsfase	2009-2010	Gegevensmodel gereed Ontwerp gereed Uitwisselingsconcept/aansluitvoorwaarden gereed
3	Realisatiefase	2010	Wetsvoorstel naar Tweede Kamer Pilots afgerond Beheerorganisatie ingericht
4	Invoeringsfase	2011	Starten uitrol
5	Afrondingsfase	2012	Overdacht naar beheer
6	Beheerfase	Nader te bepalen	Inwerkingtreding wet

Bij de uitvoering van het implementatietraject zullen alle belanghebbende partijen voortdurend betrokken worden, zodat de BRO op voldoende draagvlak kan blijven rekenen.

Parallel aan het implementatietraject van de eerste fase van de BRO zullen door respectievelijk OCW en VROM maatschappelijke kosten-batenanalyses worden uitgevoerd voor de domeinen archeologie en milieukwaliteit. Afhankelijk van de resultaten zal te zijner tijd mogelijk nadere besluitvorming volgen.

8 Waarborgen

Tijdens de voorbereiding van dit besluit is een aantal waarborgen geformuleerd die randvoorwaardelijk zijn voor een succesvolle implementatie van de BRO:

- noodzakelijke flexibiliteit om in te kunnen spelen op een veranderende informatiebehoefte;
- (inter)departementale sturing van de inhoud van de basisregistratie;
- een minimum aan administratieve lasten;
- voldoende draagvlak bij de doelgroepen en
- voldoende (inhoudelijke en financiële) mogelijkheden om de kwaliteit van de bodem- en ondergrondgegevens verder te verbeteren inspeland op nationale en internationale ontwikkelingen.

Voor zover mogelijk zijn deze punten reeds in dit besluit verwerkt. Alle betrokken partijen zullen zich gezamenlijk inzetten voor de realisatie van deze waarborgen en deze gedurende het implementatietraject bewaken.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer