

Functioneren van 'geo-overheid' wordt niet als efficiënt ervaren

Welle Donker, FM; Kusse, B; Bruinsma, D; Keppel, R; Pluijmers, YCM

Publication date
2008

Published in
GeoInside

Citation (APA)

Welle Donker, FM., Kusse, B., Bruinsma, D., Keppel, R., & Pluijmers, YCM. (2008). Functioneren van 'geo-overheid' wordt niet als efficiënt ervaren. *GeoInside*, 120(4), 6-10.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

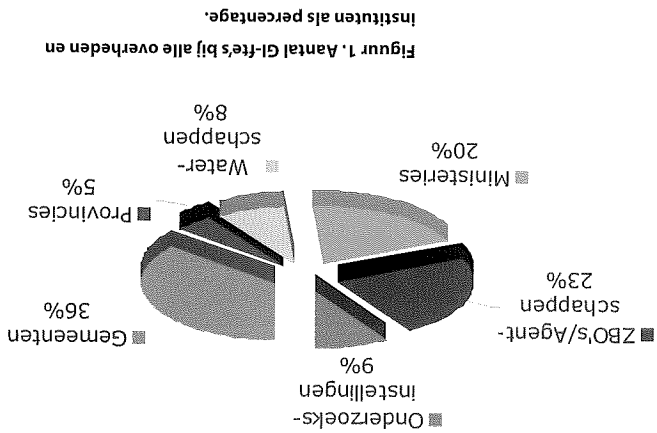
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Functioneren van 'ge

wordt niet als efficië

Het RGI-project *Geodata, van versteking naar toegang* brengt institutionele obstakels in kaart voor de verkrijging van (toegang tot) geodata en doet voorstellen over hoe die obstakels zijn weg te nemen. De toegankelijkheid van geodata wordt vooral gehinderd door juridische barrières (VI MATRIX 116). Ook zijn er in de bestuurlijke en organisatorische structuur (vermijdbare) maatschappelijke kosten aan de orde. Men vergadert wat af bijvoorbeeld.



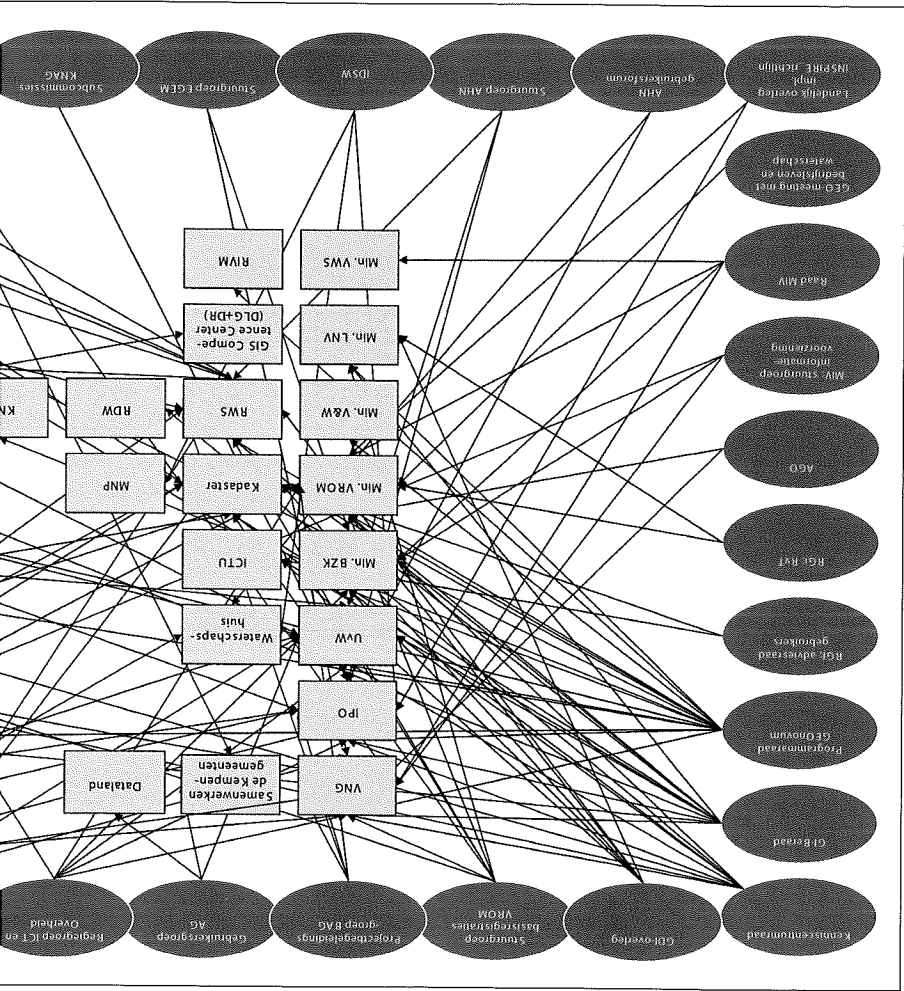
raaggesprekken bij (e)l overheidsorganisaties hebben een behoorlijk eenduidig beeld opgeleverd over de huidige knelpunten in de organisatie van het overheidsgewerkveld (2007). Ze zijn in vijf categorieën onderverdeeld, namelijk:

- Gebrek aan visie en leiderschap.
- Problemen rond samenwerking.
- Onvoldoende aandacht voor de gebruiker.
- Onduidelijkheden over de informatie.
- Gebrek aan kennis binnen organisaties.

Eigenbelang

Wat vooral opvalt, is dat er talloze overlegfora zijn met een bepaald doel (bijvoorbeeld de toetsaankomst van een

Het totaal aantal GI-medewerkers bij de overheden komt op ruim 5100



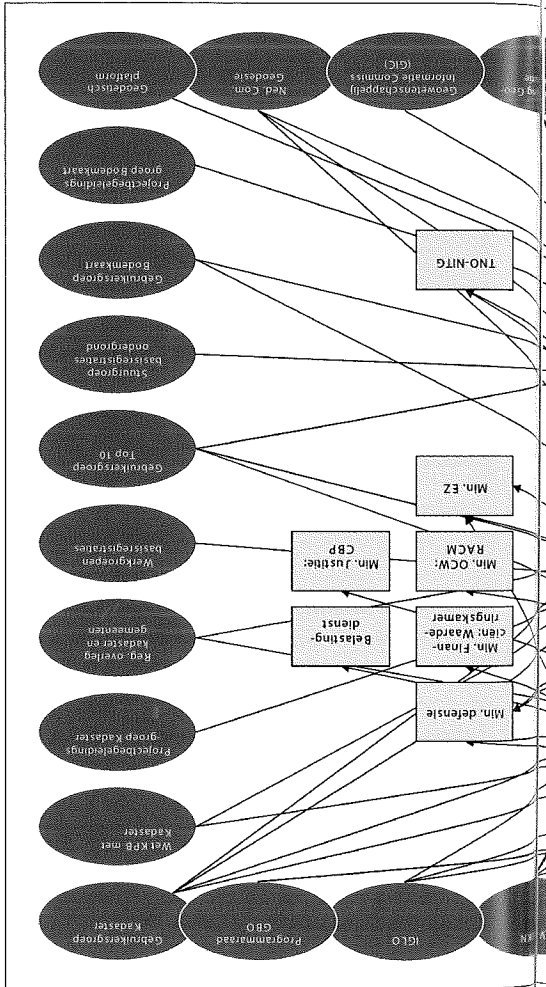
Overheid, ervaren

basisregistratie), maar niet voor de uitwerking van een gezamenlijke visie of strategie. Dat zou komen, omdat men vooral de belangen van de eigen organisatie moet beschermen. Ook gaf men meermalen aan, dat de onderlinge contacten vaak te vrijblijvend zijn: "Er wordt veel gedaan." Er is echter een grote behoefte aan een overal visie en aan regie, zowel voor de eigen, als voor andere organisaties.

De samenwerking wordt tevens als gebrekkig ervaren, omdat men in de eigen organisatie op weersand stuit als men informatie extern wilt delen. Dit komt deels door juridische belemmeringen en deels door financieringsvraagstukken. Aan de ene kant leeft de gedachte dat wat met belastinggeld is vergaard, niet nog een keer hoeft te worden betaald, conform het beleid van BZK. Maar het geschikt maken voor ander gebruik van geodata, kost arbeidsuren en die moeten ook worden betaald, zeker als een organisatie eigen inkomsten moet verwerven. Aan pilots rond vrijere versprekking wil men over het algemeen wel meewerken, hoewel meestal toch gezocht wordt naar een mogelijke vergoeding.

Bij overheidsgeoinformatie is duidelijk sprake van een aanbodgerichte dataleverantie. De vraag van potentiële afnemers (zowel andere overheidsinstellingen als het bedrijfsleven die toegevoegde waardeproducten en -diensten wil ontwikkelen), is niet of nauwelijks in beeld gebracht. De aanbieder ziet pas het belang van specifieke informatie als er een concrete vraag is. Ook wordt de aanwezige informatie op een onduidelijk gestructureerde en overzichtsrijke wijze aangeboden. Zowel intern als extern is daarvoor

Figuur 2. Overlegstructuren in de geo-overheid.



- Wilt u:
- gedetailleerde luchtfoto's
 - hoge kwaliteit
 - snelle levering
 - maatwerk projecten
 - GIS toepassing
 - Internet ontsluiting
 - mutatie detectie

dan biedt Aerodata hiervoor een passende oplossing.

Aerodata Int. Surveys
Luchthaven Antwerpen
00-32-(0)3-287.00.30
www.aerodata-surveys.com
info@aerodata-surveys.com

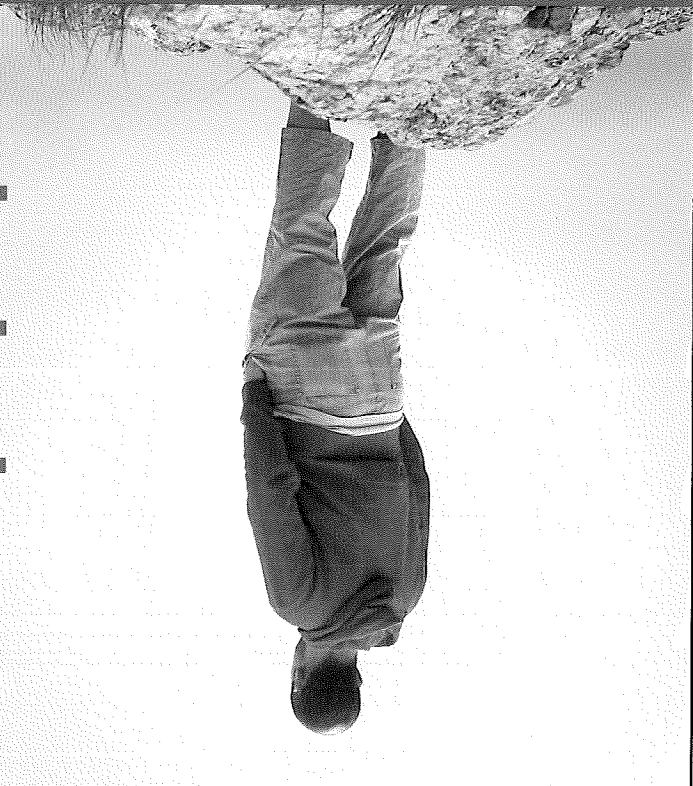


(Ingezonden mededeling)

REALGUIDE

Met de kosteloze Realguide oplossing van Realworld systems heeft u het snel voor elkaar. Bel voor uw Realguide beheerapplicatie met Martijn Nanninga 06-21962108 of 0345-614406.

INFORMATIE & DOWNLOAD:
www.realworld-systems.com/realguide



- Zijn uw bestemmingsplannen al digitaal beschikbaar?
- Is uw leggerinformatie al te vinden via het internet?
- Zijn uw vergunningsaanvragen al raadpleegbaar via het internet?



(Ingezonden mededeling)

niet duidelijk wie welke informatie bezit, hoe men omgaat met informatie en de versterking ervan.

Een gebrek aan kennis binnen de organisatie speelt in alle kolommen. Topambtenaren zijn nogal eens onbekend met de toegevoegde waarde van geo-informatie (de geo-staf kan het dus ook onvoldoende voor het voetlicht brengen), waardoor het bestuur er te weinig middelen voor uittrekt. Ook wordt veel met externen gewerkt, waardoor de kennis na verloop van tijd verdwijnt uit de eigen organisatie. Het is gelukkig niet allemaal droefenis! Zo is er vooruitgang in de onderlinge samenhang te bespeuren. Standaarden worden nu geïmplementeerd. Samenwerking wordt vaak als een positief punt genoemd, hoewel regelmatig dus wordt erkend dat de effectiviteit en de efficiëntie van deze samenwerking nog onvoldoende is. De oprichting van het GI-Beraad (visie en strategie) en van Geonovum (uitvoering) worden als een goede stap gezien. De geïntervieerden verwachten vooral, dat Geonovum de nationale geo-informatie infrastructuur van de grond zal trekken.

Efficiënte samenwerking is er wel als (bekend is dat) een benodigd bestand al bij een andere overheid beschikbaar is. Als het om ad hoc projecten gaat, zal men deze data proberen te 'ruilen' voor andere data of diensten. Wanneer de behoefte structureel wordt, is gezamenlijke aanbesteding en aanschaf steeds vaker de praktijk.

Positief is ook, dat de eigen (geo-)organisatie de (in- en externe) klant beter wil bedienen. Maar, omdat de geo-informatie alleen is afgestemd op de eigen bedrijfsprocessen, is het nog moeilijk, informatie alleen te bekijken hoeveel geo-informatie genereren, dus niet hoeveel fte's geo-informatie gebruiken.

Tabel 1. Totaal aantal fte werknemers geo-werkveld bij overheden en instituten.

Organisatie	Aantal medewerkers	Binnendienst	Buitendienst	Ontwerp	Managemensysteem
Gemeenten	1832	872	431	281	248
Provincies	246	142	54	33	17
Waterschappen	404	194	90	81	39
Ministeries	1010	620	136	126	129
ZBO's /Agentschappen	1166	852	0	209	105
Onderzoeksinstellingen	450	318	47	65	20
Totaal	5108	2998	758	795	557

* Het Kadaster kon geen splitsing maken tussen binnendienst en buitendienst maken, daarom zijn voor het Kadaster deze categorieën samengevoegd.

interne gebruik een visie op de eigen rol en taakpakket redelijk tot goed ontwikkeld. De mate waarin deze visie formeel en expliciet wordt uitgedragen, blijft echter beperkt; dat gebeurt dus impliciet via het vele overleg met andere overheden. Slechts incidenteel onderhouden partijen structureel relaties met het bedrijfsleven; meestal beperkt het zich tot overleg rond opdrachten.

Ok uit onze consultatie van enkele geobedrijven komt de roep om meer regie. Het beeld bestaat dat binnen de overheid elke organisatie voor zichzelf op een goede manier bezig is om de business-van-alle-dag met geo-informatie te ondersteunen, maar dat het ontbrekt aan structurele dwaarsverbanden en efficiënt hergebruik van elders ontwikkelde methoden. De diverse overleggen komen emotioneel aan die roep om onderlinge afstemming tegemoet, maar dit leidt ook in de ogen van het bedrijfsleven nauwelijks tot een efficiëntere samenwerking. Alleen al de geterviewde overheidsorganisaties nemen

Commissie Postma / Wallage

Het belang van het geowerkfeld is niet alleen af te lezen aan de aantallen medewerkers, maar blijkt tevens uit het recent gepubliceerde rapport van de commissie Postma / Wallage (2007). In dit rapport wordt onder meer vastgesteld, dat aanvullende centrale financiering nodig is voor vier onderdelen van het Nationaal Urgentie Programma, waarvan er twee geo zijn: GBKN (€ 19,2 miljoen) en DURP/RO (€ 2 miljoen). Bij elkaar toch 21,2 miljoen euro van de totaal benodigde 45 miljoen euro.

Dit omvat dan slechts de algemene basisvoorzieningen met de noodzakelijke koppelingen. Dan moet vervolgens nog de implementatie doorlopen worden, waardoor er nog eens eenderde van dat bedrag bijkomt. Als men deze aanvullende financiering beschouwt ten opzichte van de beroepsgroep, kan er veel goed werk worden verricht.

Staatssecretaris Bijleveld-Schouten van BZK onderschrijft in het visiedocument Betere Dienstverlening Overheid (2008) de constatering van de Commissie Postma/Wallage, dat de voortdurende discussie over onduidelijke en tekortschietende financiering afleidt van het organisatorische kernprobleem, namelijk het effectief realiseren en beheren van de e-overheid. In het visiedocument staan de ambities en activiteiten van het kabinet om de dienstverlening door de (e-)overheid te verbeteren.

De Nota bevat weliswaar de belofte dat er zal worden gestreefd naar een vorm van budgetfinanciering voor de basisregistraties, maar gaat niet in op details. Ook zal BZK éénmalig € 7 miljoen uittrekken voor de generieke voorziening van de GBKN. Hoewel de nota een goede stap in de richting is, is er nog een lange weg te gaan.

Hiervoor is in 2007 een enquête gehouden onder gemeenten, waterschappen en provincies, ministeries, agentieschappen & ZBO's, en onderzoeksinstituten. De definitie van medewerker geo-informatie die voor dit onderzoek is gebruikt, luidde als volgt:

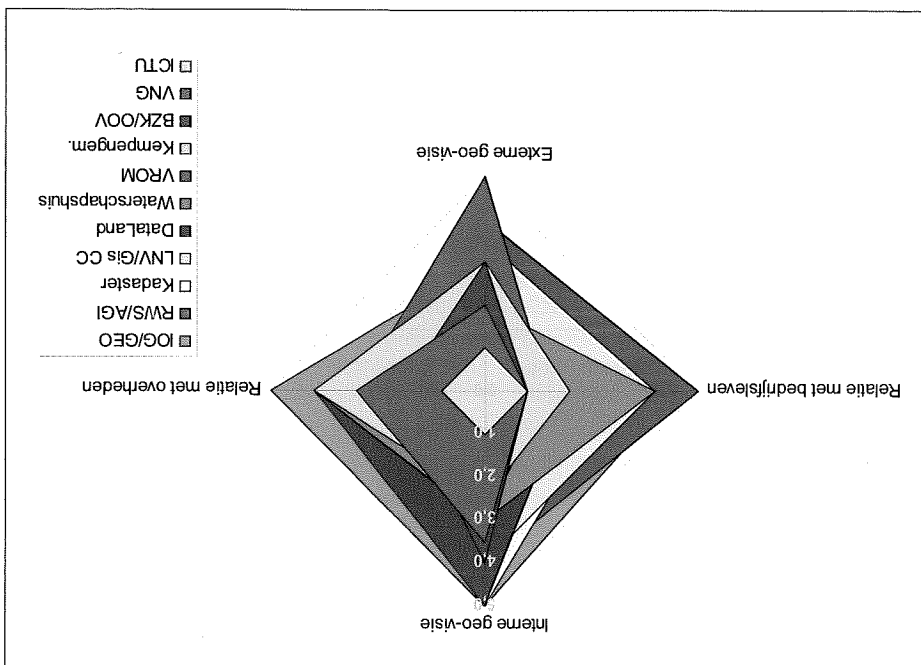
"Een medewerker in uw organisatie, die als hoofdtak (> 50%) heeft:

- het verzamelen, beheren, bewerken en distribueren van geo-informatie (binnen dienst);
- het innemen van gegevens in het terrein (o.a. landmeten);
- het ontwerpen, ontwikkelen of beheren van systemen;
- management en ondersteuning."

Onder Geo-informatie verstaan we:

"Alle gegevens die kunnen worden weergegeven in de vorm van een digitale kaart en die gebruikt worden voor o.a. de volgende toepassingen: landmeetkunde, topografie, kadastr, beheer van infrastructuur, beheer van de openbare ruimte, waterbeheer, bodembeheer, milieubeheer, veiligheid, verkeer, kabels en leidingen, gebouwinformatie, ruimtelijke ordening, recreatie en toerisme, publieksinformatie."

De respons was over het algemeen hoog, tussen de 36% voor waterschappen en 100% voor de ministeries. De gemeenten waren voor dit onderzoek in drie categorieën opgedeeld: klein (< 25.000 inwoners), middelgroot en groot (> 100.000 inwoners). Per categorie is een repte-



Figuur 3. Krachtenkaart geo-overheid uit interviews.

Krachtenveld

Naast het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek is voor dit RGI-project een 'krachtenkaart' opgesteld, die een (beperkt) inzicht geeft in de verbanden tussen de verschillende partijen (figuur 3; 1 = zwak, 5 = sterk). De krachten bestaan uit: 1) de interne ontwikkeling van de geovisie en de mate waarin deze gedeeld wordt binnen de organisatie haar held, en 2) hoe sterk de organisatie haar relatie ziet met andere overheden en het bedrijfsleven. Over het algemeen is voor

sentatieve gerandomiseerde steekproef genomen. Daarna is een gextrapolerde berekening gemaakt.

Bij de gemeenten is er circa 1,12 GI-medewerker per 10.000 inwoners, met weinig verschillen tussen de categorieën. Bij de provincies is er maar 0,15 GI-medewerker per 10.000 inwoners. Bij de ministeries is dat circa 0,62 en bij de ZBO's/agentschappen (waaronder het Kadaster) circa 0,70. Het totaal aantal GI-medewerkers bij de overheden komt op ruim 5100 (tabel 1).

FREDERIKA WELLE DONKER, OTB, TV DELFT
 BART KUSSE, CAPGEMINI
 DEBBIE BRUNSMAN, DELOTTTE
 ROELOF KEPPEL, GRONTMIJ
 YVETTE PLUJIMERS, GEOBUSINESS NEDERLAND

Omdat de overheid schaalvoordelen heeft met betrekking tot inwinning en verwerking van geodata, kan de overheid goedkoper de markt betreden met bepaalde producten, dan de private sector, die eerst die grondstofdata moet kopen van diezelfde overheid. Het bedrijfsleven laat het dan na en zo kan een vicieuze cirkel ontstaan: overheden zeggen vervolgens zelf iets te moeten ontwikkelen, omdat het bedrijfsleven dat in onvoldoende mate doet.

De voorgenomen wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zal meer duidelijkheid scheppen, omdat deze voor alle bestuursorganen zal gelden en bovendien bij de rechter kan worden afdgewongen. Jammer genoeg valt de toegankelijkheid van databestanden die bij andere wetgeving zijn geregeld, buiten de nieuwe Wob (bijvoorbeeld de basisregistraties).

In februari jl. is er ook een nieuw wetsvoorstel ter regeling van de beleidssector Markt & Overheid bij de Tweede Kamer ingediend. Het doel van dit wetsvoorstel is het tegengaan van oneerlijke concurrentie door overheden en overheidszondernemingen. Aan de ene kant zal dit de beleidsmeringen wegnemen voor laagdrempelige beschikbaarheid van data, omdat het wetsvoorstel aansluiting zoekt bij het algemeen beleid, ingezet door BZK.

Anderzijds legt het voorstel jammer genoeg geen verplichtingen op aan de overheid tot het waar mogelijk, uitbesteden van producten en diensten aan het bedrijfsleven. Integendeel: het wetsvoorstel is niet van toepassing op transacties binnen de overheidssector waarmee deze uitvoering van een publieke taak betreffen. Bovendien werpt het voorstel geen beleidsmeringen op tot het starten van economische activiteiten door overheden. Er worden slechts gedragsregels voor ondernemende overheden geformuleerd.

Verhouding Markt & Overheid

deel aan circa 122 geo-overleggen, en dat in een sector van 5100 man groot!

Veel overleg

Alles overziende luiden de belangrijkste conclusies als volgt:

- Op dit moment leidt te vrijblijvend en onvoldoende daadkrachtig overleg (samen met onduidelijke financieringsstructuren) bij verschillende partijen tot onwillige samenwerking en beperkte beschikbaarstelling van informatie.
- Er is zeer veel overleg in de geo-overheid om informatie en ervaringen uit te wisselen; de kennis is erg versnipperd binnen de geo-overheid, ook vandaar is er behoefte aan (veel) overleg.
- Er is een tendens waarnaembaar, waarbij overheden meer en meer hun eigen geodata aan eenieder willen verspreken, voor een groot gedeelte gevoed door wettelijke verplichtingen. Toch heeft men het gevoel de consequenties niet te (kunnen) overzien, ook financieel, en wacht daarom af. Relevante jurisprudentie ontbreekt.
- Vaak bestaat binnen de eigen organisatie wel een visie op geo-informatie en het gebruik ervan, maar deze wordt nog weinig met anderen (zowel overheid als bedrijfsleven) gedeeld.
- ICTU staat als coördinerende uitvoeringsorganisatie niet op de geo-kaart (score 1 op alle vier de assen).
- Nederland kent een consensuscultuur, maar men moet voorzichtig zijn dat het

overleg niet te ver doorlaat. Ondanks de vele overlegvormen is er (nog) geen structuurverbetereing in de samenwerking tussen de vele instanties ontstaan. Juist de veelheid en verscheidenheid van samenwerkende instituten geeft enerzijds een laagere efficiency.

- Uit het rapport van Postma/Wallage blijkt nog maar eens, dat er door de vele parallelle initiatieven van de Rijksoverheid (BAG, WKPB e.d.) veel onduidelijkheid ontstaat.
- Dat leidt ertoe, dat bijna niemand voorop gaat bij de overleggen uit deze kleine steekproef roept al snel de gedachte aan 'vermijdbare kosten' op. Het is onduidelijk in hoeverre dit aantal wijzigen als de steekproef groter wordt. Gezien de positieve geluiden over samenwerking-op-zich, kunnen 'vermijdbare kosten' ook gezien worden als noodzakelijke kosten, die nu eenmaal gepaard gaan met het gebrek aan regulatie.

Informatie vrij beschikbaar

Op macroniveau is veel te winnen door informatie vrij beschikbaar te stellen zonder maar men moet voorzichtig zijn dat het

**De geïnteriewde
 overheidsorganisaties
 nemen deel aan 122
 geo-overleggen**

der juridische belemmingen en zonder financiële doorberekeningen. De GIDEON Nota (2008) is zeer welkom met daarin de visie en implementatiestrategie voor de Basisvoorziening geo-informatie Nederland. GIDEON moet onder de regie van het GI-Beraad binnen vier jaar operationeel zijn. Hiermee hangt tevens samen, dat de initiatieven die door de centrale overheid worden ondernomen, beter in onderling verband moeten worden geseen. De 'ontvangende' organisaties houden dan beter zicht op de overal-consequenties en de timing / interne planning van openbare acties. Bij succes van GI Beraad en Geonovum kan een deel van het reguliere overleg worden gestopt voorzover het gezamenlijke visie-ontwikkeling betreft.

Dar kan nog verder worden doorgevoerd als de verschillende overheden zich op het niveau van de eigen bestuurslaag veel krachtiger organiseren. Hier ligt een taak voor bijvoorbeeld IPO, Waterschapshuis en VNG. Door kennis, organiseren vermogen en financieel centraal bijeen te zetten, kan per bestuurslaag de uitvoering efficiënt worden aangestuurd. Inschakeling van de markt, waarbij gebruik wordt gemaakt van creativiteit, innovatie en concurrentiekracht, kan vervolgens tot grote schaal- en snelheidsvoordelen leiden.

Een belangrijke oorzaak van de huidige versnippering is de grote bestuurlijke autonomie van de overheden in Nederland conform het 100-jaar oude principe van het 'huis van Thorbecke'. Het is de vraag of het in deze omstandigheden van integrale e-overheid, internationale standaardisatie, internationale standaardisatie (individuele) lokale overheden te beleggen.