



Visie INSPIRE

Van sturen op implementatie naar sturen op de baten

Versie 1.0

Johan van Arragon
Ad van Houtum
Christiaan de Jong
Piet Hein Minneché
Ine de Visser

Datum
Status

11-04-2019
Vastgesteld door de Stuurgroep INSPIRE

Managementsamenvatting

Visie INSPIRE

In 2024 is de Nederlandse INSPIRE-infrastructuur de basis voor het beantwoorden van de pan-Europese vraag naar geo- en milieu-informatie. Hiermee draagt INSPIRE bij aan het versterken van het klimaat- en milieubeleid. Europese en internationale instanties halen kwalitatief hoogwaardige INSPIRE-data bij de Nederlandse dataproviders (en vice versa). De vraag naar gegevens wordt daarbij leidend, daarom wordt bij het harmoniseren van gegevens prioriteit gegeven aan gegevens waar vraag naar is.

De ananas is het symbool van INSPIRE – de Europese infrastructuur voor geodata. Bij het opstellen van deze visie is veel gesproken over de gouden ananas, wat staat voor succesvol, duurzaam gebruik van INSPIRE. De centrale vraag in deze visie is hoe we goud moeten bereiken. Wat moeten we doen om de, veronderstelde, meerwaarde van INSPIRE te realiseren? De behoefte aan een visie kwam voort uit vragen en onzekerheden over de toekomst van INSPIRE: is INSPIRE toekomstvast? Hoe gaan we INSPIRE beheren? Hoe sluiten we beter aan bij de vraag? Deze visie geeft geen antwoord op alle vragen en kan de onzekerheden ook niet wegnemen. Wel geeft het richting en houvast voor hoe we in Nederland met INSPIRE om willen gaan. De speelruimte voor een eigen visie is wel beperkt: INSPIRE stelt dwingende eisen waar we als Nederland niet omheen kunnen.

De visie is een gezamenlijk product van de Nederlandse INSPIRE Community; op basis van interviews en sessies met stuur- en klankbordgroepleden en externe deskundigen is een gedeeld beeld ontstaan over de betekenis en toekomst van INSPIRE. Dit levert de volgende conclusies op:

- Er bestaat een brede consensus over de zeer belangrijke bijdrage van INSPIRE aan de Nederlandse SDI. INSPIRE lag onder meer ten grondslag aan PDOK, het Nationaal Georegister en het open databeleid. Wereldwijd heeft INSPIRE een grote impact gehad op de realisatie van SDI's;
- De missie van INSPIRE, bijdragen aan milieudoelstellingen, staat niet ter discussie. INSPIRE is hierbij een middel is, geen doel op zich;
- Ook de uitgangspunten van INSPIRE - zoals data bij de bron en het creëren van interoperabiliteit op basis van internationale open standaarden – staan niet ter discussie. Deze zijn inmiddels ook breder verankerd in het Nederlandse en Europese (open) databeleid;
- Hoewel de implementatie er in Nederland Europees gezien relatief goed voor staat, zegt dit weinig over het gebruik van de INSPIRE-gegevens en dus niets over het daadwerkelijk verwezenlijken van het doel van INSPIRE. Het INSPIRE-programma heeft zich gericht op (technische) implementatie, in mindere mate op gebruik. Het gebruik neemt de afgelopen jaren wel toe, maar het is nog onvoldoende duidelijk wat het gebruik precies inhoudt en hoe de stijging te verklaren is;
- Bij Nederlandse dataproviders zijn vragen gerezen over nut en noodzaak. Dataproviders gebruiken hun eigen INSPIRE-infrastructuur niet. De balans tussen de implementatielast en -baten is in de loop der jaren verstoord. Het is een verplichting geworden, terwijl de meerwaarde (nog) niet zichtbaar is;
- Een sterk aspect van INSPIRE is het uitgebreide netwerk, zowel Europees als nationaal. De juridische basis maakt INSPIRE in potentie een zeer solide instrument voor het pan-Europees ontsluiten van gegevens. Het ontbreekt echter aan een mechanisme om vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten, al zet de Commissie wel stappen richting een koers waarin de Europese vraag centraler komt te staan.

- Het beperkt aansluiten van aanbod en vraag komt ook naar voren in de specificaties van data en infrastructuur binnen INSPIRE. Het gehele model is veelomvattend, met veel eisen en specificaties, en daardoor complex en weinig flexibel. INSPIRE heeft adaptief vermogen, innovatie en flexibiliteit nodig, ook om de aansluiting bij nieuwe webtechnologieën niet te missen.

Het is en blijft de Nederlandse visie en ambitie om met de INSPIRE-infrastructuur bij te dragen aan de Europese vraag. De implementatie van INSPIRE in Nederland heeft zich met het basismodel altijd al gericht op pan-Europese toepassingen. Hierbij kunnen we voortbouwen op de sterke kanten van INSPIRE, zoals het uitgebreide Europese netwerk en de focus op standaardisatie.

Het realiseren van deze visie is echter niet eenvoudig. De grote onzekere factor is hoe de Europese vraag zich zal ontwikkelen. De “gouden ananas” zal niet voor alle 34 INSPIRE thema’s haalbaar zijn. Het is daarom van belang een goede balans te vinden tussen implementatie inspanningen en de vraag. Om de visie te realiseren stellen we een andere strategie/koerswijziging voor:

- Omslag van het sturen op implementatie naar het sturen op het realiseren van baten. Hiermee vermijden we aanbod zonder vraag en vraag zonder aanbod. Waar mogelijk gaan we voor de gouden ananas, maar wel op basis van een kosten-batenanalyse en batenmanagement. De eerste stap is het gebruiken van INSPIRE voor het voldoen aan de vraag naar data voor rapportageverplichtingen over milieurichtlijnen;
- Het zodanig inrichten van de organisatie dat het realiseren van baten, het benutten van kansen (waar mogelijk ook buiten het milieudomein) en het beheersen van risico’s optimaal worden ondersteund; dit betekent dat op het Europees niveau actief deelgenomen blijft worden aan activiteiten en dat daar actief gepleit wordt voor het leggen van de prioriteit bij de ontwikkeling en beantwoorden van de vraag;
- Nationaal wordt de governance aangepast zodat ook de vraagkant betrokken wordt;
- Coördinatie, control en ondersteuning op nationaal niveau blijven noodzakelijk om aan de Europese eisen te voldoen, maar de ondersteuning zal zich primair focussen op het realiseren van aanbod dat gericht is op het invullen van een concrete Europese vraag;
- Met het einde van het programma in zicht (2020) is het van belang de voorbereiding van de overgang van implementatie naar beheer en gebruik te starten. Daarbij past een geleidelijke afbouw van de implementatieondersteuning na het passeren van de deadline voor harmonisatie eind 2020.

Deze koerswijziging leidt tot andere taken en rollen voor de partijen die in Nederland verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Geonovum bouwt de technische ondersteuning aan dataproviders voor de implementatie van de drie Annexen af. Tegenover deze grotere eigen verantwoordelijkheid staat voor dataproviders dat BZK/Geonovum meer zullen sturen op het aansluiten op de vraag, eenmalig rapporteren, vereenvoudigen en flexibeler maken van INSPIRE. Dataproviders brengen bestaande internationale communities in kaart en zetten zich in voor synergie tussen de vraag binnen hun beleidsterreinen en het aanbod vanuit INSPIRE. Dit wordt ondersteund door Geonovum.

De focus en energie van Geonovum richt zich op het ondersteunen van projecten en dataproviders waarbij concreet stappen worden gezet om te voldoen aan Europese vraag. In Europese gremia maakt Geonovum zich hard voor verdere flexibiliteit, coördinatie en het harmoniseren naar de vraag op Europees niveau.

De controlrol van het ministerie van BZK blijft bestaan. Voor BZK blijven het door de Tweede Kamer vastgestelde taakstellende budget en het blijvend voldoen aan de minimale INSPIRE-eisen randvoorwaardelijk. De systematiek van aanmerken, het control panel en de monitoring

blijven bestaan en volgen de Europese eisen. BZK doet een voorstel voor nieuwe governancestructuur vanaf 2020, zorgt ervoor dat INSPIRE verankerd blijft in de Nederlandse SDI, en zoekt aansluiting en synergie met nationale agenda's en programma's. Uitgangspunt voor alle partijen blijft dat aan de eisen van de richtlijn moet worden voldaan, INSPIRE blijft bestaan.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Aanpak, proces en scope	7
1.4 Leeswijzer	7
2 Hoofdpijnen implementatie INSPIRE in Nederland	8
2.1 Achtergrond: waarom INSPIRE?	8
2.2 Wettelijke kader	8
2.3 Nederlandse implementatiestrategie	8
2.4 Standaarden	9
2.5 Governance	9
2.6 Stand van zaken implementatie	10
2.7 Gebruik en vraag	11
2.8 Conclusies	12
3 De toekomst van INSPIRE: van aanbod naar vraag?	13
3.1 Inleiding	13
3.2 De vraag	13
3.3 Het aanbod: sterkte en zwakte van INSPIRE	13
3.3.1 Organisatie	14
3.3.2 Data	15
3.3.3 Infrastructuur, techniek en standaarden	16
3.4 Matching vraag en aanbod: scenario's voor INSPIRE	18
3.5 Conclusies	20
4 Visie	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Conclusies op hoofdpijnen	21
4.3 Formulering van de visie	21
4.4 Strategie voor het vervolg	22
5 Vervolg: veranderende rollen van betrokken partijen	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Rol en inzet dataproviders	24
5.3 Rol en inzet Geonovum	24
5.4 Rol en inzet BZK	25
Bijlage 1: Scenario's voor INSPIRE	26
Bijlage 2: Omgevingsanalyse en ontwikkelingen	31
Bijlage 3: Impact ontwikkelingen	35
Bijlage 4: Samenvatting interviews	36
Bijlage 5: Verantwoording	39

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

INSPIRE - Infrastructure for Spatial Information in the European Community - heeft een belangrijke impuls gegeven aan het tot stand komen van de Nederlandse SDI. Het succesvolle Nederlandse open (geo-)databeleid en het succes van PDOK is zonder twijfel mede toe te schrijven aan INSPIRE. Niettemin is de toekomst van INSPIRE onzeker. Hoewel de behoefte aan open en betrouwbare milieu- en geodata alleen maar groter wordt, is INSPIRE als middel niet onomstreden. De vraag naar INSPIRE data valt tegen en er zijn twijfels over in hoeverre INSPIRE vanuit technisch perspectief toekomstvast is. Kortom, de toekomst van INSPIRE roept vragen op als:

- Hoe gaan we INSPIRE beheren en door ontwikkelen na 10 december 2021 (als de laatste deadline is verstreken)?
- Hoe kunnen we efficiënt en effectief blijven voldoen aan de INSPIRE eisen?
- Hoe kunnen we INSPIRE verankeren in de Nederlandse SDI?
- Hoe sluiten we aan bij de Omgevingswet?
- Wat is de impact van technologische ontwikkelingen?
- Hoe kunnen we beter aansluiten bij de vraag?

De visie voor INSPIRE draagt bij aan het beantwoorden van deze vragen.

1.2 Doelstelling

Met de visie maken we concreet wat we met INSPIRE willen bereiken en wat onze ambitie is. De visie:

- Geeft invulling aan de missie (het hogere doel van INSPIRE);
- Biedt houvast en handelingsperspectief voor alle betrokken partijen (de Nederlandse INSPIRE-community: dataproviders, Geonovum, BZK en de vraagkant);
- Is een basis voor korte termijn en geeft richting voor de middellange en lange termijn;
- Is input voor het jaarlijkse programmaplan (strategie en acties);
- Werkt verbindend tussen de betrokken partijen door het vaststellen van gezamenlijke doelen.



1.3 Aanpak, proces en scope

Na groen licht van de stuurgroep INSPIRE voor het opstellen van een visie (april 2018) is een projectteam gevormd met vertegenwoordigers van Geonovum, Provincies, Kadaster en BZK. De aanpak was erop gericht alle betrokken partijen mee te nemen in de afwegingen en op deze manier zoveel mogelijk draagvlak te creëren. Het proces van totstandkoming is minstens zo relevant als de uitkomst. Alleen met een breed gedeelde visie van de Nederlandse INSPIRE-community is de visie ook daadwerkelijk realiseerbaar. Om invulling te geven aan dit proces is op de volgende manier input verzameld:

- Regelmatige agendering in stuurgroep, klankbordgroep en gezamenlijke sessies;
- Interviews met stuurgroep- en klankbordgroepleden en externe deskundigen;
- Sessie over de toekomst van INSPIRE op de INSPIRE-conferentie in september 2018 te Antwerpen;
- Lagerhuissessie met stuurgroep- en klankbordgroepleden;
- Het ontwikkelen van scenario's om een beeld te vormen van de toekomst. De meest waarschijnlijke scenario's zijn uitgewerkt waarbij maatregelen zijn geformuleerd over wat nodig is om dit scenario te realiseren.

Hoewel de visie uitgaat van het Nederlandse perspectief op INSPIRE is het Europese perspectief uiteraard meegenomen. De invloed van de ontwikkelingen op Europees niveau en de houding van andere lidstaten is groot. In deze visie gaat het erom wat de impact hiervan is en hoe we als Nederland hiermee om moeten gaan.

De visie wordt ter vaststelling aan de stuurgroep INSPIRE voorgelegd. Het vaststellen van de visie betekent niet het einde van het proces van visievorming. Herijking kan bijvoorbeeld nodig zijn bij (grote) veranderingen. Ook wordt voorgesteld de visie na 2 jaar te evalueren.

1.4 Leeswijzer

De visie is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 schetst de achtergronden van INSPIRE, de hoofdlijnen van de Nederlandse aanpak en de stand van zaken van de implementatie van INSPIRE;
- Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de verschillende aspecten van INSPIRE, de sterke en zwakke punten hiervan en de ontwikkelingen waar INSPIRE zich tot moet verhouden;
- Hoofdstuk 4 bevat de conclusies, visie en de vervolgstrategie;
- Hoofdstuk 5 geeft een beeld van het vervolg en de consequenties van de visie voor de betrokken partijen;
- In de bijlagen de uitwerking van de scenario's, de omgevingsanalyse en de relevante ontwikkelingen (en de impact hiervan), een samenvatting van de interviews en de verantwoording.

2 Hoofdlijnen implementatie INSPIRE in Nederland

2.1 Achtergrond: waarom INSPIRE?



INSPIRE vindt zijn oorsprong in het Europese milieubeleid. Het ontbrak aan betrouwbare geo- en milieudata om grensoverschrijdende milieuproblemen als klimaatverandering, teruglopende biodiversiteit en luchtvervuiling aan te pakken. Data bleek niet toegankelijk, incompleet en niet, of gebrekkig, voorzien van metadata. Door het ontbreken van standaarden was het koppelen verschillende datasets niet mogelijk.

Met INSPIRE, sinds 15 mei 2007 formeel van kracht, wordt op Europees niveau gewerkt aan de beschikbaarheid en uitwisselbaarheid van milieu- en geo-informatie. INSPIRE draagt bij aan verbeterde informatievoorziening in grensoverschrijdende beleids- en dienstverleningsprocessen. De belangrijkste uitgangspunten van INSPIRE zijn:

- Eenmalige verzameling van gegevens die bewaard worden op de meest effectieve plek;
- Voorbouwen op bestaande gegevens en infrastructuren;
- Gemeenschappelijke afspraken en standaarden.

2.2 Wettelijke kader



De INSPIRE Richtlijn, implementatierichtlijnen en de Implementatiewet INSPIRE vormen het wettelijk kader voor INSPIRE. De implementatiewet heeft INSPIRE in 2009 verankerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze wet stelt onder meer dat de dataproviders verantwoordelijk zijn voor de implementatie van INSPIRE en bepaalt de nationale verantwoordelijkheden van BZK. De wet bevat ook de grondslag voor het zoveel mogelijk ontlasten van lagere overheden.

Stefan Jensen, hoofd Data Governance van het Europees Milieu Agentschap

“Naast INSPIRE zijn er genoeg andere open data-initiatieven die door nieuwe technologie worden ondersteund. Maar INSPIRE is het enige initiatief dat ook direct wordt ondersteund door wetgeving. Alleen daarom al is INSPIRE een uiterst belangrijke factor in het ontsluiten en beschikbaar maken van Europese data. ”

2.3 Nederlandse implementatiestrategie

Het Nederlandse uitgangspunt bij de implementatie van INSPIRE was de uitvoeringslasten zo laag mogelijk te houden. Om hier invulling aan te geven koos Nederland voor een programmatische aanpak waarin de samenwerking tussen dataproviders, Geonovum en het toenmalige ministerie van VROM vorm kreeg. Binnen deze aanpak werd gestuurd op het realiseren van gemeenschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld aanmerkingregister, NGR,

validatietools, monitoringsdashboard), technisch goede implementaties en het creëren van een uniform kader voor open licenties.

Wat betreft data was het zogenaamde basismodel leidend. Hierbij werd gestuurd op minimale impact voor dataproviders en het enkel aanmerken van de eigenaar van de meest geschikte dataset om de verplichting te realiseren op basis van de Europese data specificaties. Deze pragmatische aanpak maakte optimaal gebruik van basisregistraties en hun landelijke voorzieningen. Zo bleven de invoeringslasten, nationaal gezien, relatief beperkt en is de kwaliteit hoog. Dit was conform de wensen van de destijds kritische Tweede Kamer: bij aanvang van INSPIRE is een taakstellend budget van € 700.000,- voor coördinatie toegezegd.

2.4 Standaarden

Voor de keuze en inrichting van de technische infrastructuur van INSPIRE zijn twee belangrijke uitgangspunten gehanteerd:

1. Het creëren van interoperabiliteit op basis van internationale open standaarden;
2. Het aansluiten bij implementatie in de EU om de kosten zo laag mogelijk te houden;

Dat heeft geleid tot het gebruik van formele technieken om data te beschrijven met metadata en data semantisch te beschrijven met modelleringstechnieken conform ISO 19* standaarden. Daarnaast is voor het ontsluiten via datadiensten gekozen voor OGC web services standaarden, zoals WMS, WFS, WCS, SOS en CSW. INSPIRE heeft de technische vereisten vastgelegd in technische documentatie waarbij deze internationale technische standaarden zijn opgenomen soms tezamen met additionele INSPIRE vereisten. Nederland heeft de technische documentatie gevolgd en haar implementaties zo goed als mogelijk geïmplementeerd. Nederland heeft daarvoor tevens geïnvesteerd in centrale voorzieningen (zgn. validators of validatietooling) om de conformiteit van de technische implementatie door de dataproviders te toetsen op validiteit met de technische vereisten.

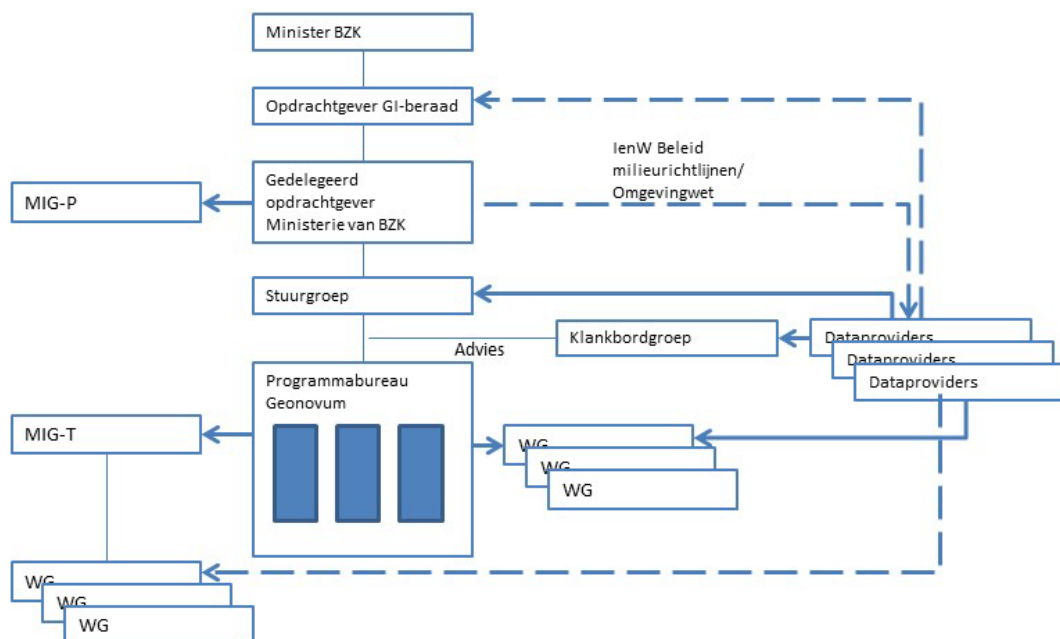
2.5 Governance

De governance m.b.t. INSPIRE kent de volgende driedeling (zie figuur 1):

1. BZK: beleid (gedelegeerd opdrachtgeverschap namens het GI-beraad);
2. Geonovum: coördinatie en technische ondersteuning implementatie (opdrachtnemer);
3. Dataproviders: implementatie richtlijn.

Het ministerie van BZK is (eind)verantwoordelijk voor de implementatie van INSPIRE en treedt op als nationaal contactpunt, het eerste aanspreekpunt voor de Europese Commissie. BZK is verantwoordelijk voor de beleidsmatige aspecten, de communicatie met de volksvertegenwoordiging, en vertegenwoordigt Nederland in de MIG-P. De technische implementatie is de verantwoordelijkheid van de dataproviders. De technische ondersteuning is belegd bij Geonovum. Geonovum ondersteunt de dataproviders met technische kennis bij hun verantwoordelijkheid te voldoen aan de INSPIRE-eisen en vertegenwoordigt Nederland in de MIG-T.

De strategische sturing is belegd bij de stuurgroep waarin de grootste dataproviders, Geonovum en het ministerie van BZK zitting hebben. De klankbordgroep adviseert de stuurgroep, elke dataprovider is hierin vertegenwoordigd. Het belangrijkste sturingsinstrument is het tweejaarlijkse programmaplan (vanaf 2019 jaarlijks) dat Geonovum opstelt en na advisering door de klankbordgroep in de stuurgroep wordt vastgesteld.



Figuur 1: Governance INSPIRE

2.6 Stand van zaken implementatie

Op basis van de jaarlijkse monitoring kan de technische implementatie van INSPIRE als goed worden bestempeld, zeker in vergelijking met andere lidstaten. De Europese Commissie onderschrijft dit overall positieve beeld voor Nederland in het country fiche uit 2017. Deze review, door de Commissie voor alle lidstaten uitgevoerd, is positief over databeleid, de coördinatiestructuur rondom INSPIRE en de metadata in Nederland. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat er nog een aantal 'implementation gaps' zijn. Nog niet alle milieudatasets, onder meer relevant voor rapportageverplichtingen over milieurichtlijnen (e-reporting), zijn geïdentificeerd en 'as is' onder INSPIRE gebracht. Dit komt overeen met de eigen waarneming dat Nederland, met dank aan het basismodel, er voor Annex I en Annex II datasets grotendeels in geslaagd is om aan de INSPIRE-eisen te voldoen, maar dat het beeld voor Annex III (de milieudatasets) minder rooskleurig is: belangrijke milieudata ontbreekt nog. Het basismodel is niet toereikend gebleken, terwijl juist de milieudatasets relevant zijn voor het Europese milieubeleid. Er wordt gewerkt aan een inhaalslag. De Commissie maakt de voortgang van de lidstaten op dit terrein zichtbaar via de INSPIRE Geoportal.

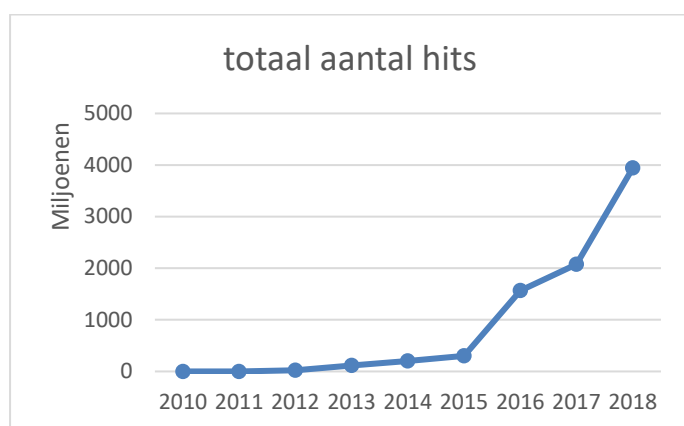
Er kan van uitgegaan worden dat de Commissie de implementatie van INSPIRE de komende jaren blijft monitoren. De Richtlijn heeft geen einddatum, wel is er een evaluatie gepland in 2021. Op basis van de metadata en (verder ontwikkelde) validators kan de Commissie op elk moment de stand van zaken van de implementatie per lidstaat bekijken. Als lidstaten in gebreke blijven heeft Commissie als hoeder van de Europese wet de mogelijkheid lidstaten in gebreke te stellen, een infringement procedure te starten en zelfs boetes op te leggen. Er zijn de afgelopen jaren procedures gestart tegen achterblijvende lidstaten. Verder hebben alle lidstaten brieven van de Commissie ontvangen met het verzoek om acties te ondernemen wat betreft het implementatietekort. Vooralsnog stuurt de Commissie op voortgang op een aantal prioriteiten, deze zijn gericht op het samenbrengen van vraag en aanbod. Met andere woorden: meer op de geest dan de letter van de Richtlijn. De Commissie legt actief de relatie met andere Europese richtlijnen als PSI en AVG

Ook de harmonisatie van de Annex I-datasets (deadline eind 2017) is nog niet helemaal afgerond. Er speelt bij een aantal dataproviders nog een aantal technische issues. De deadline voor de harmonisatie van Annex II en III is in november 2020.

In 2016 is een kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd voor INSPIRE. De KBA constateert dat INSPIRE heeft gewerkt als katalysator voor een aantal ontwikkelingen als de adoptie van standaarden, de totstandkoming van het Nationaal Georegister, de instelling van gezamenlijke data infrastructuur knooppunten (zoals PDOK) en de open geo-data. Ook heeft INSPIRE bijgedragen aan efficiëntievoordelen bij gebruikers en is de kwaliteit en betrouwbaarheid van de distributie van datasets door INSPIRE sterk verbeterd. De kosten van de dataproviders zijn hoger uitgevallen dan in 2009 werd ingeschat. Het bepalen van de kwantitatieve baten is niet eenvoudig, en het monetariseren van de baten is niet goed mogelijk. De kwalitatieve (strategische) baten worden breed gedeeld, maar dit leidt niet tot een positief saldo dat uitgedrukt kan worden in geldwaarde.

2.7 Gebruik en vraag

Een veelgehoorde kreet in Nederland is dat INSPIRE niet wordt gebruikt. Ook in andere Europese lidstaten is het algemene beeld dat het gebruik van INSPIRE achter blijft. Een blik op de cijfers leert dat dit beeld wellicht bijgesteld moet worden (zie figuur 2). In onderstaande figuur is het gebruik van INSPIRE-diensten weergegeven in aantal hits per jaar in de periode 2010-2018. Wat opvalt is de enorme stijging van het aantal hits vanaf 2015, tot iets meer dan 3,9 miljard hits in 2018 (Monitoringsrapportage, 2018). Dat zijn enorme aantallen, die het algemene beeld dat INSPIRE niet gebruikt wordt ondergraven.



Figuur 2 Gemeten gebruik van de INSPIRE-diensten in periode 2010-2018

Deze stijging roept vragen op; welke data(sets) zorgen daarvoor, met welke typen diensten, wie gebruikt de data(sets), en hoe wordt de data(sets) na download vanaf de INSPIRE-infrastructuur gebruikt, hoe wordt de data(sets) verwerkt en voor welke toepassing(en). Dataproviders geven aan hun INSPIRE-datasets niet te gebruiken in hun eigen processen. Kortom, op dit punt is nadere analyse nodig.

Op Europees niveau lijkt de vraag langzaam maar zeker van de grond te komen door het gebruik door de EEA van INSPIRE als basis voor e-reporting over de milieuriichtlijnen. In Nederland wordt voor de lange termijn ingezet op de koppeling en synergie met het Digitale Stelsel Omgevingswet. Vooralsnog zijn er op dit vlak nog geen concrete resultaten geboekt.

2.8 Conclusies

Als we sec kijken naar de technische implementatie en het voldoen aan de implementatierichtlijnen dan staat Nederland er relatief goed voor. Nederland behoort tot de beter scorende lidstaten. Dit is echter geen criterium om het succes aan af te meten. INSPIRE is immers geen doel op zich: het gaat om een toegankelijke, kwalitatief hoogwaardige geo-informatievoorziening waarmee het bijdraagt aan milieudoelen of andere beleidsdoelstellingen. Zolang de (kwalitatieve/Europese) vraag achterblijft wordt hier niet aan voldaan. Hoewel de kloof tussen vraag en aanbod vooralsnog groot is, worden op Europees niveau de eerste stappen gezet om deze kloof te dichten.

Met het basismodel heeft implementatie van INSPIRE in Nederland zich altijd al gericht op de crossborder en pan-Europese toepassingen. Deze Nederlandse implementatiemethode is een politieke wens geweest om in Europa 'niet het beste jongetje in de klas te zijn'. Het gevolg is dat INSPIRE beperkter toepasbaar is geworden voor de Nederlandse praktijk doordat met deze implementatiemethode de Europese datacontext als uitgangspunt heeft genomen. Dat heeft uiteraard ook zijn weerslag op het potentiële gebruik van de INSPIRE-infrastructuur in Nederland. Daarbij vindt toepassing van INSPIRE-datasets in EU context pas plaats indien data(sets) volgens de Europese harmonisatieregels worden aangeboden. Op dit moment geldt voor meeste datasets (Annex II en III) dat harmonisatie pas in oktober 2020 is afgerond.

Uit de interviews, consensus over wat INSPIRE gebracht heeft

INSPIRE heeft in Europa en ook in Nederland een robuuste infrastructuur voor geo-informatie tot stand gebracht. Het heeft een grote impuls gegeven aan kwaliteitsverbetering van die data. Het heeft een altijd lastig thema als eigenaarschap van data op de voorgrond gezet en data-eigenaren met elkaar in contact gebracht. Dat is geen geringe verdienste en daarvan moeten we ook in de toekomst maximaal profijt trekken. INSPIRE verdient daarom een goede PR. Laat de kracht, de successen en de potentie zien.

3 De toekomst van INSPIRE: van aanbod naar vraag?

3.1 Inleiding

De terugblik op meer dan 10 jaar implementatie van INSPIRE toont een gemengd beeld: enerzijds tevredenheid over de impact van INSPIRE op het realiseren van de Nederlandse SDI, anderzijds twijfels of INSPIRE daadwerkelijk gebruikt gaat worden. Dit hoofdstuk kijkt vooruit: welke ontwikkelingen zijn wat betreft gebruik en vraag te verwachten en welk aanbod zet INSPIRE daartegenover? Wat zijn hierbij de sterke en zwakke kanten van INSPIRE?

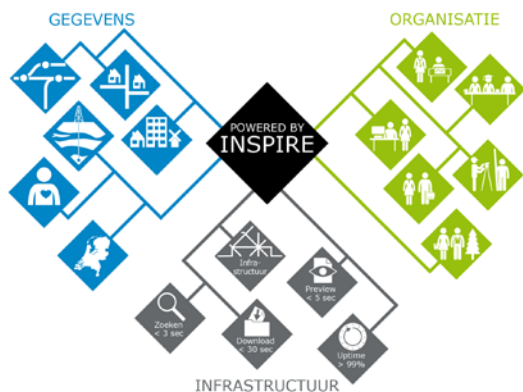
3.2 De vraag

In het algemeen lijkt de vraag naar betrouwbare geodata alleen maar toe te nemen. In Nederland zien we bijvoorbeeld de imposante, als maar stijgende, gebruikerscijfers van PDOK. Er zijn tal van toepassingen en op nationaal niveau is geodata onmisbaar voor (vitale) bedrijfsprocessen. Ook ontwikkelingen op het terrein van bijvoorbeeld Artificial Intelligence en Big Data onderstrepen het toenemende belang van geodata. Meer datagedreven beleid om maatschappelijke vraagstukken beter aan te kunnen pakken staat nog in de kinderschoenen, maar lijkt zich zeker verder te ontwikkelen (in bijlage 3 zijn deze ontwikkelingen verder beschreven).

INSPIRE gaat uit van gebruik en toepassingen op Europees en cross border niveau. Op dit niveau is tot nu toe amper vraag en gebruik, behalve het gebruik door de EEA als basis voor e-reporting over de milieuriichtlijnen. Daarnaast hebben verschillende instellingen van de Europese Commissie hun handen ineengeslagen in hun streven INSPIRE te gebruiken als basis voor pan-Europese datasets. Het gaat hierbij onder meer om het Copernicus programma, Eurostat, UNGGIM en DG Landbouw. Kortom: de Europese vraag naar kwalitatief goede INSPIRE-data op nationaal niveau wordt nu gecoördineerd, maar het is nog onvoldoende helder hoe deze vraag aansluit op het INSPIRE-aanbod.

Vanuit het bedrijfsleven is de vraag naar INSPIRE-data vooralsnog beperkt, al kan een toepassing als Boer & Bunder, - informatie op maat voor boeren op basis van open data - mogelijkserwijs met gebruik van geharmoniseerde INSPIRE-data uitgroeien tot een toepassing op Europees niveau.

3.3 Het aanbod: sterkte en zwakte van INSPIRE



In deze paragraaf gaan we dieper in op de verschillende onderdelen van wat INSPIRE biedt. Hoewel de I van INSPIRE staat voor Infrastructuur is INSPIRE veel meer. Om focus aan te brengen wordt INSPIRE opgedeeld in een drietal onderdelen:

1. Organisatie
2. Data
3. Infrastructuur (techniek en standaarden)

Onderstaande alinea's beschrijven deze onderdelen in detail. Daarbij geven we per onderdeel de positieve en negatieve aspecten aan

van de keuzes die binnen INSPIRE zijn gemaakt. Ook gaan we per onderdeel in op de belangrijkste ontwikkelingen waar INSPIRE zich tot moet verhouden.

3.3.1 Organisatie

Organisatie gaat over het Europese en het nationaal niveau, ook de ondersteuning ten behoeve van gebruik en implementatie valt hieronder. INSPIRE kent zowel op Europees vlak (MIG-P en MIG-T) als binnen Nederland (onder meer via de SG en KBG) een helder beschreven organisatiestructuur. Op basis van die structuur is door de jaren heen een omvangrijk netwerk – nationaal en internationaal - ontstaan.

Uit de interviews: het belang van Geonovum als Spil

In Nederland blijft er behoefte aan ondersteuning van de INSPIRE-verplichtingen door Geonovum. Dat heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld in het behartigen van de Nederlandse belangen in Europa en omgekeerd in het vertalen van de vaak niet eenvoudige Europese regels in consequenties voor de Nederlandse dataproviders.

Ontwikkelingen

Op Europees vlak voltrekt zich een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn of kunnen zijn en waar de organisatie van INSPIRE een antwoord op moet vinden. Zoals eerder gesteld neemt de vraag van INSPIRE-data door Europese instellingen als EEA, Eurostat en UN-GGIM: Europe toe en mede daardoor ook de verbreding naar andere beleidsterreinen. Van feitelijk gebruik is echter nog geen sprake. De Commissie coördineert, maar er is nog geen sprake van een gedegen organisatiestructuur waarin de vraag gekoppeld wordt aan het aanbod. Daarnaast is nog onvoldoende helder wat de vraag precies is, en of lidstaten kunnen voldoen aan de vraag. De samenwerking tussen Commissie, lidstaten en EEA over het gebruik van INSPIRE als infrastructuur voor rapportage en monitoring over milieuriichtlijnen wordt wel steeds concreter.

Binnen Nederland zijn ontwikkelingen als DSO en BRO relevant voor de organisatie rondom INSPIRE. Deze trajecten kennen hun eigen dynamiek en governance waardoor het in de praktijk lastig is INSPIRE goed te verknopen. Daarnaast stellen de trajecten nieuwe eisen aan data en dienstverlening.

Een heel andere ontwikkeling komt vanuit burgers en bedrijven. Deze verzamelen steeds vaker zelf gegevens (denk aan data over vliegtuiglawaai of luchtvervuiling) of zijn op zoek naar kwalitatief goede gegevens voor eigen onderzoek. In de huidige organisatie van INSPIRE is nog niet helder hoe hier de aansluiting op gevonden kan worden.

Positief

- Het INSPIRE-netwerk maakt het mogelijk om gezamenlijk beslissingen te nemen en ten uitvoer te brengen;
- De heldere organisatiestructuur en de wijze waarop verantwoordelijkheden daarin belegd zijn maakt het zowel nationaal als internationaal mogelijk de juiste aanspreekpunten te vinden;
- Het netwerk is actief en brengt in verschillende verbanden mensen binnen Europa en binnen Nederland samen om te werken aan zowel de koers als de implementatie van INSPIRE;
- De samenkomst van de INSPIRE-community brengt veel positieve spin-off met zich mee. Zowel internationaal als nationaal ontstaan nieuwe verbanden waarin samengewerkt wordt aan aanbod en gebruik van data. In veel gevallen is dit breder dan alleen INSPIRE-data, deelnemers in het netwerk weten elkaar op meerdere onderwerpen te vinden.

Negatief

- Besluitvorming met inspraak van 28 landen maakt het proces traag. Gecombineerd met de hoge mate van uitwerken en vastleggen van vereisten in specificaties maakt dit het lastig om adequaat in te spelen op snelle ontwikkelingen zoals de doorontwikkeling van technologie. Het adaptief vermogen is daarom niet de sterkste kant van INSPIRE;
- (Potentiële) Gebruikers van INSPIRE-data zijn slecht vertegenwoordigd in de governance en het in het gehele netwerk. Het netwerk bestaat voor een groot deel uit aanbieders van data. Dat geldt nationaal, internationaal, en is ook terug te vinden binnen organisaties. De organisaties en personen die de data ter beschikking stellen zijn vaak slecht aangehaakt op organisaties en partijen die gebruik kunnen maken van de data;
- Het netwerk is momenteel sterk gericht op publieke partijen. Inspraak van de steeds groeiende groep van private aanbieders en gebruikers van data is slecht georganiseerd.

Deelconclusie ten aanzien van organisatie

Het netwerk en de organisatie zijn één van de belangrijkste assets van INSPIRE. Het stelt Europese dataproviders in staat om gecoördineerd data op een eenduidige manier te ontsluiten. Opvallend is het gebrek aan een mechanisme voor het inbrengen en prioriteren van de vraag naar gegevens en aan de samenwerking met private aanbieders en gebruikers.

3.3.2 Data

Onder INSPIRE zijn datasets gebundeld in 34 ruimtelijke thema's. De data wordt 'as is' en daarnaast geharmoniseerd aangeboden. Daartoe zijn datamodellen, codelijsten, en aanvullende metadata gespecificeerd. Daarnaast zijn er ontwikkelingen vanuit de Commissie om te werken aan prioritaire datasets en zogenaamde core datasets.

Uit de interviews: data blijft achter

Op het terrein van data heeft INSPIRE het minste effect gehad: het was te complex, te optimistisch. Omdat het op datagebied niet is gelukt moet het beleid aangepast worden, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij andere communities, als Eurogeographics en geologie. Map hierbij INSPIRE op wat er al is.

Ontwikkelingen

Op Europees gebied zijn verschillende ontwikkelingen, die impact hebben of krijgen op INSPIRE. Deels is het beleid dat focust op net andere aspecten van data dan INSPIRE, deels is het van invloed op de vraag, en deels maakt het gebruik van INSPIRE-data of levert het deze aan. Zo werkt het project European Location Framework (ELF) aan de beschikbaarheid van pan-Europese, geharmoniseerde kadastrale en topografische geo-informatie die voldoet aan de INSPIRE-specificaties. ELF verzorgt op basis daarvan de beschikbaarheid van services. Daarmee draagt het bij aan diverse INSPIRE-thema's. Er zijn vergelijkbare projecten/activiteiten voor marine data, geologie en statistiek. Copernicus, het Europese aardobservatieprogramma, profiteert van INSPIRE-referentiedata en omgekeerd zorgt Copernicus voor pan-Europese geo-informatie die als input kan dienen voor INSPIRE.

Binnen Europa wordt ook gewerkt aan de vernieuwde PSI-richtlijn. Terwijl INSPIRE technisch focust op diensten voor toegang tot gegevens, interoperabiliteitsmodellen en de verplichte uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten, regelt de PSI het hergebruik van ruimtelijke gegevens, met inbegrip van de voorwaarden voor hergebruik door derden.

Positief

- Het bestaan van een mechanisme en methode om pan-Europees datasets te harmoniseren is potentieel een groot voordeel omdat het hanteren van een uniforme structuur het relatief eenvoudig maakt om de data te combineren en/of te vergelijken;
- De Europese harmonisatie van data heeft er ook nationaal toe geleid dat partijen hun eigen sets op elkaar zijn gaan afstemmen. Een goed voorbeeld daarvan zijn de provincies binnen Nederland, maar ook in andere landen is dit effect op verschillende bestuurslagen merkbaar;
- De door de Commissie ingezette beweging om te werken met prioritaire datasets en core datasets is een goede eerste stap naar het beter verbinden van vraag en aanbod en het prioriteren van de activiteiten op het gebied van harmonisatie.

Negatief

- Het ter beschikking stellen van de geharmoniseerde data is in vergelijking tot de 'as is' data een intensiever proces;
- Het gebruik van de huidige beschikbare geharmoniseerde datasets lijkt zeer beperkt. Het is nog onduidelijk of dit zal aantrekken naarmate de beschikbaarheid van gegevens toeneemt;
- Nationaal gebruik van geharmoniseerde sets is beperkt. De reden hiervoor is dat de data vaak minder uitgebreid dan de 'as is'-sets (of de nationale sets) en in veel gevallen onvoldoende aansluit op potentiële vragen in Nederland;
- Binnen Europa blijkt het lastig om op basis van de datasets een pan-Europese set samen te stellen. Een oorzaak daarvoor is de verschillende prioritering en het verschillend tempo waarin landen de sets ter beschikking stellen;
- Voor toepassingen zoals Big Data analyses en Artificial Intelligence sluit het aanbod van INSPIRE soms onvoldoende aan doordat INSPIRE geen reeksen (historische) gegevens levert.

Deelconclusie ten aanzien van data

Met beperkt gebruik en de relatief hogere inspanning, die het ter beschikking stellen van geharmoniseerde datasets met zich mee brengt, lijkt dit onderdeel van het INSPIRE-raamwerk achter te blijven op de hoge verwachtingen. Het aanbod sluit om meerdere redenen onvoldoende aan op de vraag en de beschikbaarheid van gegevens is nog te gefragmenteerd. De stappen van de Commissie om in een paar beperkte gevallen te prioriteren en de vraag leidend te laten zijn, verdienen dan ook navolging. Daarvoor moet de bestaande kloof tussen de ruimtelijke wereld en de milieuwereeld zowel op Europees als op nationaal niveau overbrugd worden waarbij de inhoud leidend moet zijn. Wat zijn de gegevens waaraan daadwerkelijk behoefte is en hoe zijn deze zo te harmoniseren dat ze het gebruik zo eenvoudig mogelijk maken?

3.3.3 Infrastructuur, techniek en standaarden

Onder techniek valt het geheel aan technische afspraken en standaarden die onderdeel uitmaken van het INSPIRE-raamwerk. Dit omvat de afspraken over dataharmonisatie, web services, metadatering maar ook over de kwaliteit van de diensten. Daarnaast vallen de gerealiseerde voorzieningen onder de infrastructuur:

- Het Europese INSPIRE Geoportal;
- Het Nationaal Georegister;
- De Nederlandse voorzieningen ten behoeve van de implementatie van INSPIRE, zoals het Aanmerkingsregister en het Control Panel, maar ook de Validators, Wiki en de helpdesk;
- Geonovum als belangrijke spil bij de implementatie ondersteuning, zowel nationaal als Europees.

Uit de interviews: belang van INSPIRE voor standaarden

INSPIRE heeft veel content, heel consistent uitgewerkt in verschillende standaarden en heeft bijgedragen aan de doorontwikkeling van standaarden en implementatie daarvan in tooling.

Ontwikkelingen

Bij de implementatie van de technische standaarden in de afgelopen jaren is gebleken, dat datamodellen niet altijd even eenvoudig te implementeren zijn. Een roep om het vereenvoudigen van de technische vereisten is hoorbaar. Deze wordt ook binnen INSPIRE gehoord en worden voorstellen onderzocht voor alternatieve 'encodings'. Daarnaast wordt data op een andere manier ingewonnen; Big data in allerlei vormen, real-time data van vele soorten en grote aantallen sensoren. Er is ook behoefte aan integratie van verschillende soorten data - geo en niet-geo zoals statistieken 3D-data, steeds is de vraag of INSPIRE daarmee ook iets moet doen, of dat het INSPIRE juist taken uit handen neemt.

Ook voor de datadiensten geldt dat de tijd niet heeft stilgestaan. Van de manier waarop de INSPIRE-data wordt aangeboden, WMS en WFS, wordt al langer gezegd dat het niet aansluit bij de manier waarop niet-geospecialisten met data omgaan en dat dat ten koste gaat van het gebruik van de INSPIRE-data. De standaardisatie organisaties van de geo- en de webwereld, in de vorm van OGC en W3C, werken daarin al samen. API's, application programming interfaces, zouden daar een oplossing voor kunnen bieden. INSPIRE anticipeert op deze technologische ontwikkeling door haar technische documentatie uit te breiden. Voorbeelden van anticipatie op deze nieuwe technische ontwikkelingen zijn de download service voor vectordata (WFS 3.0) en sensordata (SensorThings API). INSPIRE blijft onder andere door de toepassing van web standaarden en API's internationale standaarden adopteren, dit moet leiden tot een makkelijker toegang en gebruik van INSPIRE-data om daarmee de kosten van implementatie laag te houden.

Daarnaast wordt de data-service koppeling vereenvoudigd. De gemaakte keuzes uit het verleden zijn in de huidige tijd niet altijd even logisch. Dit blijkt ook uit de moeilijkheden die dataproviders ondervinden bij het beschikbaar stellen van de view en download services in het Europese INSPIRE geoportaal. De Commissie lijkt nu vooral te sturen op het beschikbaar maken, eventueel op een alternatieve manier, waarbij het mogelijk niet voldoen aan alle INSPIRE vereisten van ondergeschikt belang wordt. De noodzakelijke aanpassingen in de juridisch bindende stukken volgt de techniek.

Positief

- De eenduidige en relatief gedetailleerde wijze van specificeren en de wijze van ter beschikking stellen van data maakt dat de gegevens in theorie eenvoudig te vergaren en te gebruiken zijn;
- Het gebruik van internationale open standaarden maakt het implementeren en gebruik, ook buiten de INSPIRE-community, makkelijker;
- De door het JRC ingezette beweging om nieuwe internationale standaarden in een vroegtijdig stadium te verkennen en binnen INSPIRE te adapteren;
- De mogelijke snelle verandering en implementatie in het INSPIRE-portaal qua architectuur voor data-service koppeling, waarbij de juridische stukken later op orde worden gebracht.

Negatief

- In het INSPIRE-raamwerk is weinig ruimte voor een snelle implementatie van nieuwe technologieën, zoals bijvoorbeeld JSON. De ver doorgevoerde wijze van specificeren heeft ervoor gezorgd dat er weinig flexibiliteit is;
- INSPIRE specifieke uitbreidingen van internationale standaarden, waardoor de standaard lastig met standaard software te implementeren is.

Deelconclusie ten aanzien van techniek en standaarden

In Nederland zal het beleid ten aanzien van de technische implementatie niet veranderen. Nederlandse dataproviders implementeren volgens de technische documentatie van INSPIRE en zorgen zo dat voldaan wordt aan de eis van interoperabiliteit van semantische gegevensuitwisseling en interoperabiliteit van datadiensten voor de pan-Europese toepassingen. Nederland zorgt er wel voor dat de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van technologie net als voorheen zo optimaal mogelijk in de Europese technologische context van INSPIRE worden opgenomen. De inzet daarvoor continueert Nederland door deelname aan Europese werkgroepen. De Nederlandse ontwikkelingen zijn al deels vastgelegd in een white paper (Geonovum 2018) en worden vormgegeven door de SDInext beweging in Nederland.

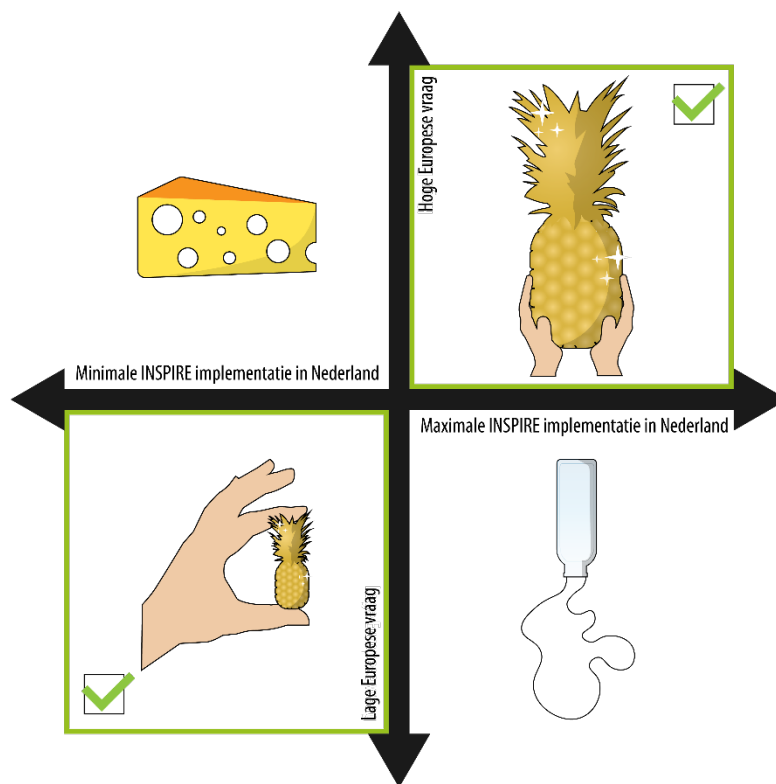
3.4 Matching vraag en aanbod: scenario's voor INSPIRE

Hoewel de vraag naar betrouwbare data in het algemeen alleen maar toeneemt, laten de vorige paragrafen zien dat vraag en aanbod bij INSPIRE niet op elkaar aansluiten. De meest bepalende en ook meest onzekere factor voor de toekomst is daarom of INSPIRE erin slaagt zich te ontwikkelen van aanbodgericht naar vraaggericht.

Uit de workshop over de toekomst van INSPIRE tijdens de conferentie in Antwerpen (september 2018) en uit de verschillende interviews kwam een aantal typering van de match tussen vraag en aanbod onder INSPIRE langs. Deze zijn samengevat in onderstaand figuur met vier scenario's (in bijlage 1 zijn deze verder uitgewerkt). Uitgangspunt bij de scenario's is de Europese vraag en het aanbod (mate van implementatie) vanuit Nederland.¹

- Het kwadrant linksboven bevat een **gatenkaas**. De (minimale) implementatie schiet te kort om aan de vraag te voldoen. Het gevolg is dat de baten van INSPIRE niet worden verzilverd, de kosten zijn wel laag.
- In het scenario rechtsboven vinden we de **gouden ananas**: vraag en aanbod sluiten op elkaar aan, baten worden verzilverd, kosten zijn (relatief) hoog.
- Rechtsonder is er sprake van een **melkplas**: de vraag komt niet van de grond terwijl de implementatie optimaal is, er is sprake van overaanbod en hoge kosten.
- Linksonder bevat tenslotte het **beter één ananas in de hand**... scenario: zowel vraag als implementatie zijn minimaal, kosten en baten zijn laag.

1. Onder minimale implementatie verstaan we dat aan de basis harmonisatie eisen wordt voldaan (eenvoudige mapping), en het beheer beperkt is ingericht. Maximale implementatie betekent dat er mogelijk, op basis van de vraag, meer wordt gedaan dan de basis harmonisatie eisen en vergt een pro-actiever houding. Uitgangspunt is dat over het algemeen geldt dat meer implementatie inspanning leidt tot hogere kosten en vice versa.



Figuur 3: scenario's voor INSPIRE

De inschatting waar INSPIRE zich bevindt en heengaat verschilt en is daarnaast afhankelijk van het INSPIRE-thema. Voor sommige thema's geldt dat de vraag er is, maar het aanbod ontbreekt of onvoldoende aansluit. Zo zien we de vraag naar INSPIRE-data vanuit instellingen zoals EEA, Eurostat en UN-GGIM: Europe toenemen, maar is er nog geen aansluiting en pan-Europees dekkend aanbod (gatenkaas). Tegelijkertijd herkennen de meeste partijen dat er een reëel risico is op het creëren van een aanbod dat niet aansluit op de vraag (melkplas).

Bovenstaande kwadranten schetsen niet zozeer een keuze, maar illustreren dat er vanuit het oogpunt van efficiëntie gestreefd moet worden naar het laten aansluiten van het aanbod op de vraag. Dit betekent onder meer dat per thema bekeken moet worden welk scenario het meest wenselijk is; als er geen vraag is kan volstaan worden met minimale implementatie (waaronder basic harmonisatie zoals eenvoudige mapping), een hoge vraag vereist maximale implementatie (harmonisatie en eventueel aanvullende inspanningen). We moeten dus prioriteit geven aan harmonisatie naar de vraag. Overigens is het ook van belang om bij een sterke Europese vraag de inzet van andere lidstaten te monitoren. Als te veel lidstaten achterblijven ontstaat op Europees niveau een onbruikbare dataset (gatenkaas) en zijn inspanningen van Nederlandse dataproviders zinloos.

Een belangrijk middel om een goede balans te vinden tussen vraag en aanbod is batenmanagement. Hiermee wordt actief de verbinding gelegd tussen vraag en aanbod door te sturen op het de baten die ten grondslag liggen aan de vraag.

Batenmanagement

De kern van batenmanagement is actieve sturing op het realiseren van de beoogde baten.

Onder batenmanagement verstaan we in dit geval:

- Het helder identificeren en specificeren van de beoogde baten,
- Het betrekken van de partijen die de baten moeten verwezenlijken (de gebruikers van het INSPIRE programma,
- Het monitoren van de baten,
- En op een hoger niveau: zorgdragen voor de aansluiting van de te realiseren baten bij de doelstellingen van INSPIRE en het helder communiceren over de baten en het bereiken ervan.

In het geval van INSPIRE vinden we de baten (de vraag) met name op Europees niveau. Dit betekent dat een goede wisselwerking tussen het Europese en nationale niveau essentieel is. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van INSPIRE voor rapportages over milieurichtlijnen. De baten zijn niet alleen voor de European Environment Agency (beter Europees milieubeleid), maar ook voor de lidstaten (geen dubbele rapportagestromen en daarmee lastenverlichting). Het realiseren van deze baten gaat echter niet vanzelf en lukt alleen als alle betrokken partijen zich actief inzetten.

3.5 Conclusies

De filosofie om Europees gegevens te delen zodat deze gegevens snel en relatief eenvoudig gebruikt kunnen worden in beleid wordt door de meeste partijen als waardevol gezien. Het brede draagvlak dat daarvoor binnen Europa en de lidstaten bestaat is uniek, net zoals de Europese en nationale organisatie van INSPIRE. Er is een functionerend en uitgebreid netwerk waarin voldoende energie zit om gezamenlijke doelen te realiseren. Deze organisatie wordt versterkt door een gedegen juridische basis, en daarmee is INSPIRE een zeer stevig instrument om Europees gegevens te ontsluiten.

De afgelopen jaren heeft INSPIRE dan ook de nodige positieve effecten gehad op de ontwikkeling van een Nederlandse en Europese SDI. Dat is mooi, maar tegelijkertijd concluderen we dat het nog te weinig is gelukt om invulling te geven aan het eigenlijke doel van INSPIRE. Het gebruik van gegevens ten behoeve van Europees milieubeleid is nog zeer beperkt.

Hoofdrede daarvoor is dat het aanbod nog te weinig aansluit op de vraag. Dat geldt voor de gegevens die geleverd worden maar ook voor hoe ze geleverd worden. Nu op steeds meer terreinen de vraag ontstaat naar Europese gegevens is het de uitdaging de prioriteit te leggen bij het goed en snel beantwoorden van die vraag. Dat stelt eisen aan de organisatie (betrekken van de vraag), de data (nieuwe sets met gegevens) en aan de techniek (nieuwe technieken voor de ontsluiting van gegevens). De sturing heeft zich tot nu toe met name gericht op de technische implementatie van INSPIRE en niet op het realiseren van de baten.

De scenario's illustreren het belang van het vinden van een goede balans tussen vraag en aanbod en het leggen van de focus op het harmoniseren naar de vraag om waar zinvol te gaan voor de gouden ananas.

4 Visie

4.1 Inleiding

Het voorgaande laat zien waar we staan wat betreft INSPIRE: de stand van de implementatie, vraag en aanbod, de belangrijkste ontwikkelingen en de sterke en zwakke kanten van de verschillende onderdelen. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies samen, formuleren we een visie voor de komende jaren en schetsen we de strategie en koerswijzigingen om de visie te realiseren.

4.2 Conclusies op hoofdlijnen

Op basis van de vorige hoofdstukken trekken we de volgende conclusies:

- De missie van INSPIRE, bijdragen aan milieudoelstellingen, staat niet ter discussie. Daarbij is wel van belang dat INSPIRE een middel is, geen doel op zich;
- Ook de uitgangspunten van INSPIRE - zoals data bij de bron en het creëren van interoperabiliteit op basis van internationale open standaarden – staan niet ter discussie. Deze zijn inmiddels ook breder verankerd in het Nederlandse en Europese (open) databeleid;
- INSPIRE heeft een grote impuls gegeven aan de ontwikkeling van de succesvolle Nederlandse SDI. Bijna alle geïnterviewden onderschrijven de grote bijdrage van INSPIRE;
- Wat betreft de technische implementatie en het voldoen aan de implementatierichtlijnen staat Nederland er relatief goed voor binnen Europa. De implementatie stond centraal in het Nederlandse INSPIRE-programma. Goede implementatie zegt echter weinig over het gebruik van de INSPIRE-gegevens en dus niets over het daadwerkelijk verwezenlijken van het echte doel van INSPIRE;
- Voor het afmeten van het succes zou juist het gebruik relevant moeten zijn. Dat gebruik neemt de afgelopen jaren toe. Dit geldt echter zeker niet voor alle data (de bulk van het gebruik lijkt gericht op een beperkt aantal sets) en het is nog onvoldoende duidelijk (en lastig te achterhalen) wat het gebruik precies inhoudt, en hoe de stijging te verklaren is;
- INSPIRE is en beschikt over een functionerend en uitgebreid netwerk, zowel Europees als nationaal. Ondersteund door een stevige juridische basis is INSPIRE in potentie een zeer solide instrument voor het pan-Europees ontsluiten van gegevens. Binnen de organisatie ontbreekt echter het mechanisme voor het ophalen, ordenen en prioriteren van de vraag, laat staan dat een kosten-baten afweging gemaakt is of dat sprake is van batenmanagement (sturen op positieve effecten, bijvoorbeeld door actief de eindgebruikers op te zoeken of showcases uit te werken);
- De stappen van de Commissie om te werken met prioritaire datasets en de mogelijkheden te verkennen binnen overige beleidsterreinen zijn goede ontwikkelingen en lijken te duiden op een koers waarin de Europese vraag centraler komt te staan;
- Het weinig aansluiten van aanbod en vraag is ook te herkennen in de specificaties van data en infrastructuur binnen INSPIRE. Het gehele model is veelomvattend met veel eisen en specificaties, en daardoor complex en weinig flexibel. Ook dat maakt het voorlopig nog lastig om aan te sluiten op de vraag als deze al voldoende bekend is.

4.3 Formulering van de visie

Wat betekenen deze conclusies nu voor waar we naar toe willen met INSPIRE? Zoals gesteld staan missie en doel van INSPIRE niet ter discussie en hoewel INSPIRE als middel niet

onomstreden is, hebben we (als Nederlands INSPIRE-community) nog steeds de ambitie om met de INSPIRE-infrastructuur bij te dragen (Europese) vragen. Op grond hiervan formuleren we de volgende visie:

In 2024 is de Nederlandse INSPIRE-infrastructuur de basis voor het beantwoorden van de pan-Europese vraag naar geo- en milieu-informatie. Hiermee draagt INSPIRE bij aan het versterken van het klimaat- en milieubeleid. Europese en internationale instanties halen kwalitatief hoogwaardige INSPIRE-data bij de Nederlandse dataproviders (en vice versa). De vraag naar gegevens wordt daarbij leidend, en daarom wordt bij het harmoniseren van gegevens prioriteit gegeven aan gegevens waar vraag naar is.

De implementatie van INSPIRE in Nederland heeft zich met het basismodel altijd al gericht op pan-Europese toepassingen. Het is logisch deze focus ook in de visie vast te houden. Hierbij kunnen we voortbouwen op de sterke kanten van INSPIRE, zoals het uitgebreide Europese netwerk en de standaardisatie. Niettemin laten de conclusies ook duidelijk zien dat het realiseren van deze visie niet zonder slag of stoot zal gaan. Er zijn de nodige obstakels en onzekerheden. De grote onzekere factor is hoe de Europese vraag zich zal ontwikkelen. De "gouden ananas" zal niet voor alle thema's realiseerbaar zijn, het is daarom van belang een goede balans te vinden tussen implementatie inspanningen (het aanbod) en de vraag. Sturen op het realiseren van baten is hierbij het uitgangspunt.

4.4 Strategie voor het vervolg

Om de visie te realiseren richt de vervolgstategie zich op het centraal stellen van vraag en gebruik. Concreet betekent dit de volgende aanpak:

- Omslag van het sturen op implementatie naar het sturen op het realiseren van baten. Hiermee vermijden we aanbod zonder vraag en vraag zonder aanbod. Waar mogelijk gaan we voor de gouden ananas, maar wel op basis van een kosten-batenanalyse en batenmanagement. De eerste stap is het gebruiken van INSPIRE voor het voldoen aan de vraag naar data voor rapportageverplichtingen over milieurichtlijnen;
- Het zodanig inrichten van de organisatie dat het realiseren van baten, het benutten van kansen en het beheersen van risico's optimaal wordt ondersteund; Dit betekent dat op het Europees niveau actief deelgenomen blijft worden aan activiteiten en dat daar actief gepleit wordt voor het leggen van de prioriteit bij de ontwikkeling en beantwoorden van de vraag;
- Nationaal wordt de governance aangepast zodat ook de partijen en personen die de Europese vraag kunnen helpen identificeren, ontwikkelen en matchen op het INSPIRE-aanbod gestimuleerd worden;
- Coördinatie, control en ondersteuning op nationaal niveau blijven noodzakelijk om aan de Europese eisen te voldoen, maar de ondersteuning zal zich primair focussen op het realiseren van aanbod dat gericht is op het invullen van een concrete Europese vraag;
- Met het einde van het programma in zicht (2020) is het van belang de voorbereiding van de overgang van implementatie naar beheer en gebruik te starten. Daarbij past een geleidelijke afbouw van de implementatieondersteuning na het passeren van de deadline voor harmonisatie eind 2020. Voor Annex I is die deadline al gepasseerd. Vanaf 2021 gaan we ervan uit dat INSPIRE in Nederland in de basis grotendeels is geïmplementeerd en klaar is voor de gebruik- en beheerfase. Binnen deze fase moet er uiteraard wel ruimte zijn voor doorontwikkeling zodat aan nieuwe vragen voldaan kan worden.

Randvoorwaarde bij deze koerswijziging is dat ook de Europese Commissie de weg die ze lijken te zijn ingeslagen - waarbij ze actief de vraag ontwikkelen op Europees en internationaal niveau – voortzet. Dit vergt ook op Europees niveau het betrekken van (potentiele) gebruiker, maar vooral wat minder focus op het voldoen aan technische implementatie-eisen en wat meer op het laten werken van vraag en aanbod.

5 Vervolg: veranderende rollen van betrokken partijen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vertaalt de vervolgstrategie/koerswijzing naar wat het betekent voor de rollen en taken van de verschillende partijen. Per stakeholder wordt aangegeven wat verandert en hoe wordt bijgedragen aan het verwezenlijken van de nieuwe koers. Uitgangspunt voor alle partijen blijft dat aan de eisen van de richtlijn moet worden voldaan, INSPIRE blijft bestaan.

5.2 Rol en inzet dataproviders

De rol van de dataproviders is essentieel bij het veranderen van de focus. Dataproviders hebben het beste beeld van gebruik en vraag en zijn actief in internationale en Europese gremia en communities waar de verbinding met INSPIRE gelegd moet worden. Hier moet eveneens de kloof tussen geo- en beleidswereld gedicht worden.

In de gebruiks- en beheerfase wordt de technische ondersteuning van de dataproviders geminimaliseerd. Na meer dan 10 jaar INSPIRE wordt van dataproviders verwacht dat technische kennis van INSPIRE voldoende aanwezig is om, in ieder geval wat betreft de 'as is' data, te implementeren en te beheren. Ook intern zullen dataproviders INSPIRE van projectfase naar gebruiks- en beheerfase over moeten gaan. Tegenover deze grotere verantwoordelijkheid en minder technische ondersteuning staat voor dataproviders dat BZK/Geonovum meer zullen sturen, in Europa, op het aansluiten op de vraag, eenmalig rapporteren, vereenvoudigen en flexibeler maken van INSPIRE. Dataproviders nemen ook in hun eigen internationale netwerken (communities) INSPIRE mee als kader en kijken hierbij ook naar kansen voor INSPIRE buiten milieudoelen (bijvoorbeeld transport). Uitgangspunt is invulling (kosten baten analyse) per thema, dit kan voor dataproviders verschillend uitpakken. Dataprovider X kan op thema A op basis van de vraag gaan voor de gouden ananas terwijl dezelfde dataprovider voor thema B minimale inspanningen pleegt. Waar het om gaat is dat dit een bewuste keuze (batenmanagement) is en dat de governance en coördinatie op zowel Europees als nationaal niveau dit goed ondersteunen. Concreet:

- Dataproviders brengen bestaande internationale communities in kaart en zetten zich in voor synergie tussen de vraag binnen voor hen beleidsterreinen en het aanbod vanuit INSPIRE;
- Zorgen dat voldaan wordt aan minimale eisen INSPIRE;
- Dataproviders bereiden de overgang naar de beheerfase intern voor. Ze bouwen INSPIRE in hun reguliere processen en financieringsstromen in;
- Daar waar een Europese vraag ligt, zorgen dataproviders dat ze daaraan kunnen voldoen.

5.3 Rol en inzet Geonovum

Voor Geonovum betekent de verandering van de focus dat energie gezet wordt op het ondersteunen van projecten en dataproviders waarbij concreet stappen worden gezet om te voldoen aan Europese vraag. Concreet:

- In opdracht van en in overleg met BZK zal Geonovum de programmaplannen voor 2019 en 2020 aanpassen om recht te doen aan de nieuwe koers;

- De technische ondersteuning aan dataproviders voor de implementatie van de drie Annexen zal geleidelijk worden afgebouwd. Geleverde ondersteuning zal zich richten op het voldoen aan concrete Europese vragen naar gegevens;
- In de Europese gremia maakt Geonovum zich hard voor verdere flexibiliteit, innovatie, coördinatie en het harmoniseren naar de vraag op Europees niveau. Geonovum stuurt binnen de verschillende gremia in Europa op het eenmalig rapporteren via INSPIRE infrastructuur en vertaalt de Europese ontwikkelingen op dit gebied door naar de Nederlandse situatie ten behoeve van de dataproviders;
- Daarnaast blijft Geonovum het doorgeefluik voor de overige informatie uit de verschillende Europese gremia richting de dataproviders;
- Geonovum richt zich samen met de dataproviders en BZK op het batenmanagement van het gerealiseerde aanbod. Daarbij hoort niet alleen het monitoren van het gebruik van het aanbod maar ook het actief stimuleren en promoten van kansrijke toepassingen;
- Waar mogelijk en opportuun ondersteunt Geonovum bij het zoeken en realiseren van synergie met nationale en internationale trajecten. Dit doet Geonovum vanuit haar rol als standaarden en INSPIRE-expert;
- Coördinatie van (mogelijke) toekomstige monitoringstaken;
- Beheer en onderhouden van centrale INSPIRE-voorzieningen; het aanmerkingregister, validatietooling en control panel.

5.4 Rol en inzet BZK

Als beleidsverantwoordelijk ministerie en opdrachtgever voor Geonovum zal BZK invulling geven aan het verleggen van de focus en de overgang naar de gebruik- en beheerfase. De controlrol van het ministerie van BZK blijft wel bestaan. Voor BZK blijven het door de Tweede Kamer vastgestelde taakstellende budget en het blijvend voldoen aan de minimale INSPIRE-eisen randvoorwaardelijk. De systematiek van aanmerken, het control panel en de monitoring blijven bestaan en volgen de Europese eisen. Daarnaast werkt BZK actief aan een aantal wijzigingen:

- In overleg met Geonovum zal de opdracht aan Geonovum worden aangepast conform de gewijzigde programmaplannen voor 2019 en 2020;
- BZK werkt een voorstel uit voor nieuwe governance structuur vanaf 2020,
- BZK en Geonovum geven in overleg met de dataproviders invulling aan batenmanagement;
- BZK en Geonovum, in overleg met de dataproviders, lobbyen bij de Commissie voor flexibiliteit, innovatie, coördinatie en harmoniseren naar de vraag op Europees niveau;
- BZK zorgt ervoor dat INSPIRE verankerd blijft in de Nederlandse SDI en zoekt waar mogelijke aansluiting en synergie met nationale agenda's en programma's (bijvoorbeeld het Digitale Stelsel voor de Omgevingswet en de nationale data agenda).

Bijlage 1: Scenario's voor INSPIRE

Toekomstonderzoek

In een toekomstonderzoek worden uitspraken gedaan, waarmee beleidsmakers worden geholpen hun beleid op de toekomst te anticiperen: zij kunnen knelpunten aanpakken en kansen benutten. Een terugkerend dilemma van een toekomstonderzoek is echter dat de toekomst onbekend is. Deze moet nog plaatsvinden. Onderzoek naar de toekomst is daardoor in letterlijke zin niet mogelijk. Er wordt een sprong gemaakt van feitelijke ontwikkelingen in het verleden naar wat zich mogelijk of wenselijk zal ontwikkelen in de toekomst.

Scenario-onderzoek

Scenario's doen uitspraken over de gewenste of te verwachten uitkomsten van een toekomstverkenning. Een toekomstscenario geeft mogelijke kwalitatieve beelden van de toekomst. Het zijn levensechte verhalen over de toekomst met een focus op de onzekerheden. Zij zijn een doorradering (!) van ontwikkelingen en beleid². Belangrijke functies daarbij zijn het ordenen van een complexe werkelijkheid en het bieden van een andere kijk daarop, het helpt het denken te 'ontstoeven', zorgt voor commitment en helpt bij het vinden van 'common ground' voor het bouwen van consensus over de toekomst. Het visieonderzoek INSPIRE 2021+ heeft betrekking op beleidsscenario's. Deze dragen bij aan inzichten in beleidsalternatieven en hun (onbedoelde) effecten. Verder zijn de beleidsscenario's nuttig om achterliggende waarden te bespreken om deze mee te kunnen nemen in beleidsvoorstellen. Beleidsscenario's verkennen enkele toekomstige toestanden en het beleid dat nodig is om die toestanden te realiseren. Zij hebben een overwegend normatief karakter³: wat de één een wenselijke toestand vindt is voor de ander onwenselijk, afhankelijk van de waarden die worden gehanteerd.

Plot

Terugkerende elementen in de interviews met stakeholders en materiedeskundigen waren: de opbrengsten van INSPIRE (of voor velen het ontbreken ervan) en de daarmee gepaard gaande kosten. Door de uiterste waarden van deze elementen (hoog-laag) in een assenkruis te plaatsen ontstaan vier scenario's. Deze hebben een tot de verbeelding sprekende benaming gekregen. Van elk scenario zijn de belangrijkste eigenschappen benoemd en als al dan niet wenselijk gewaardeerd. Opzet is om in een aannemelijk, levensecht verhaal met een 'hoofdpersoon' de kenmerkende eigenschappen en implicaties van het scenario uit te beelden. Voor twee scenario's is een logisch en plausibel ontwikkel pad opgesteld.

² Duin, P. van der, et al (2012), *Toekomstonderzoek, handboek methoden en technieken*, Assen, Van Gorcum

³ Dammers, E., Pols, L. en Bregt, A. 2012, *Methode voor het maken van scenario's: literatuurverkenning*, Integrale Planvorming en Ontwerp in de Delta, werkpakket 3 - scenario's, concept 2012.

Scenario 1: de gouden ananas

In dit scenario is de vraag hoog en is de implementatie maximaal. Op nationaal niveau worden dataproviders optimaal ondersteund door BZK en Geonovum. Dataproviders zijn zelf ook actief in Europese en/of internationale gremia en dragen het INSPIRE-gedachtegoed actief uit bij Europese instellingen (zoals EEA, Eurogeographics en Eurostat) en hun counterparts in de lidstaten.



Figuur 3: kenmerken scenario Gouden Ananas

Uit: Geo-Informatie Nederland, mei 2024

Interview met Noud Hooyman: na 15 jaar bouwen is INSPIRE af.

Op de Open Geodag van 2024 sloot Noud Hooyman (BZK) een periode van 15 jaar bouwen en sleutelen aan INSPIRE af. Onze verslaggever liep met hem de laatste periode na en kwam ook langs enkele lastige momenten.

Het was een lange weg, tevreden?

Ja, dat mag je wel zeggen. Het is toch schitterend om zo'n resultaat te mogen meemaken. Er hebben echt héél veel mensen in Nederland aan gewerkt en dat geldt ook voor de andere lidstaten in Europa. Samen hebben we toch maar een prima infrastructuur gebouwd van open milieudata van onze overheden die bijdragen aan onder meer klimaatbeleid, energietransitie en schone lucht. Ik vind het ook schitterend om te zien hoe op Europees niveau met bijv. EEA en EuroStat hiermee wordt gewerkt.

Geen momentje twijfel gehad?

Toch wel! Toen we zo'n 5 jaar geleden de thema's van Annex I dachten af te hebben, bleek het niet helemaal zo mooi aan te sluiten als we dachten. Veel gaten in de Europese kaart, weinig content, weinig updates en dan kun je ook nauwelijks verwachten dat het wordt gebruikt. Iedereen vond toen wel dat we moesten doorgaan, en zie: het is gelukt! INSPIRE heeft mensen bij elkaar gebracht,

En nu?

Via de Maintenance and Implementation Group (MIG) hebben we een goed contact met de grootste Europese gebruikers en we gaan nu nadenken hoe we verder kunnen, want het smaakt echt naar meer. Deze opzet zou prima kunnen werken voor andere domeinen. Denk maar eens

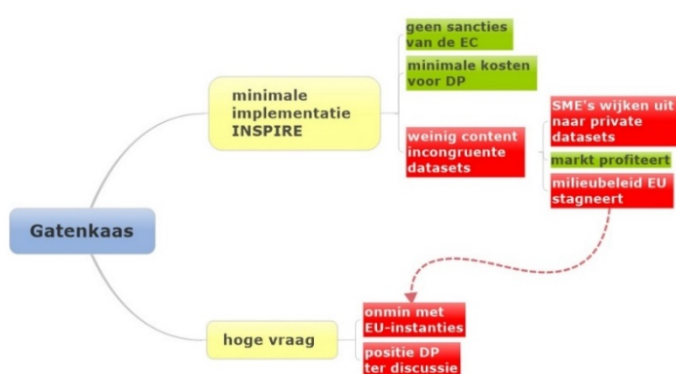
Advertentie

De faculteit Geo-informatie Wetenschappen en Aardobservatie (ITC) van de Universiteit Twente start vanaf het studiejaar 2023-2024 met een MSc-studie in de richting ESDI. Onderdelen daarvan zijn het gebruik van data van aardobservatie, waaronder Copernicus, alsmede in-situ data. INSPIRE vormt daarbij een belangrijk onderdeel. De studie zal o.a. een praktijkgedeelte omvatten, waarin een toepassing moet worden ontworpen op basis van deze data en als werkend model moet worden opgeleverd. Hiervoor staat een spin-lab ter beschikking. Het is mogelijk om voor een startup gebruik te maken van de faciliteiten van de faculteit. De faculteit werkt voor deze studierichting nauw samen met het Europese Milieuagentschap, het Joint Research Centre en gerenommeerde leveranciers van GIS-pakketten. Studenten met een afgeronde Bacheloropleiding kunnen zich aanmelden tot 1 juni a.s.

aan de sector van Openbare Orde en Veiligheid, de Energietransitie, Migratie. Allemaal grote maatschappelijke thema's die ook gebaat zouden zijn bij een stevige data infrastructuur, interoperabiliteit, standaardisatie e.d. en allemaal met een Geo-component. Ik kan me daarvoor een Annex IV in INSPIRE voorstellen.

Scenario 2: gatenkaas

Het scenario gaat uit van een minimale implementatie van INSPIRE en een hoge vraag naar de data. De belangrijkste kenmerken zijn:



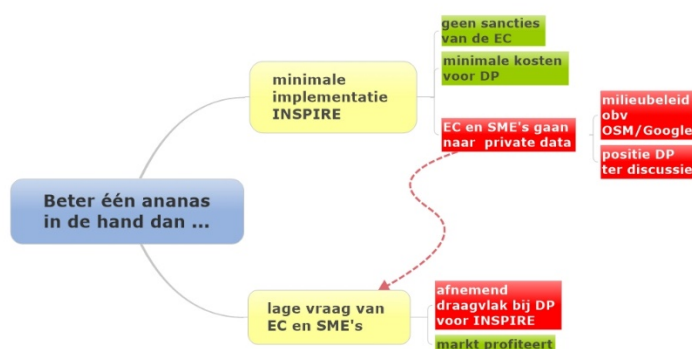
Figuur 4: kenmerken scenario Gatenkaas

Bij minimale implementatie gecombineerd met een grote vraag worden de potentiële baten van INSPIRE niet verzilverd. Als dataproviders op bepaalde thema's niet leveren conform de eisen leidt dit op Europees niveau tot gaten als INSPIRE wordt gebruikt voor pan-Europees beleid. Het risico is duidelijk: kan leiden tot problemen met de Europese Commissie. Helder is dat dit scenario vermeden moet worden, dit geldt zowel op het niveau van Nederland als Europa als teveel lidstaten het af laten weten zijn ook de Nederlandse inspanningen zinloos.

In zijn jaarlijkse toespraak voor het Europese Parlement sprak de voorzitter van de Europese Commissie zijn zorgen uit over het stagnerende en milieu- en klimaatbeleid in de Unie. Hij herinnert zich van voor zijn aantreden in 2019 dat met enthousiasme werd gewerkt aan een stelsel van datasets van overheden aangaande het milieu. Sinds enkele jaren lijkt dat elan voor INSPIRE in meerdere lidstaten weggezak. Enkele Europese instellingen, waaronder het Europese Milieuagentschap en EuroStat ondervinden als gevolg daarvan problemen bij het monitoren van het milieu. Ook rapportages in het kader van de Milieuagenda 2030, o.a. op basis van INSPIRE, komen onder druk te staan. Hij kondigde aan dit probleem hoog op de agenda te plaatsen in de bijeenkomst van regeringsleiders later in het jaar. Hoewel dat voor sommigen gevoelig lijkt te liggen is een rapport van het Europees Milieuagentschap en het JRC beschikbaar met specificatie van ontbrekende milieudata. Hij gaat ervan uit in het najaar tot overeenstemming te kunnen komen over het delen van milieudata. Gezien het enorme belang voor het milieu sloot hij aanvullende maatregelen niet uit.

Scenario 3: Beter één ananas in de hand dan..

Dit scenario gaat uit van lage vraag en minimale implementatie. Met andere woorden: er wordt met minimale inspanning voldaan aan de verplichtingen. Op nationaal niveau kan dit een gevaarlijke strategie zijn: risico is dat we door een ondergrens zakken en hierop aangesproken worden door de Commissie. Eventuele reparaties achteraf zullen veel extra inspanningen vergen. Vanuit het perspectief van thema's/dataproviders is dit scenario te rechtvaardigen. Als er geen Europese vraag is, waarom dan bijvoorbeeld harmoniseren of een datasets die niet of nauwelijks gebruikt worden conform de hoge INSPIRE beschikbaarheidseisen in de lucht houden.



Figuur 5: kenmerken scenario Beter één ananas in de hand dan..

Brussel, 12 maart 2022.

Van onze vaste correspondent A. Scrooge

Europees INSPIRE-project mislukt

Eurocommissaris Rie Pins maakte na afloop van zijn werkbezoek aan het Joint Research Centre te Ispra (It) duidelijk dat wat hem betreft het project INSPIRE als mislukt beschouwd kan worden. Hij verwacht binnenkort de regeringsleiders een voorstel te kunnen doen om de activiteiten rond dit project stil te kunnen leggen.

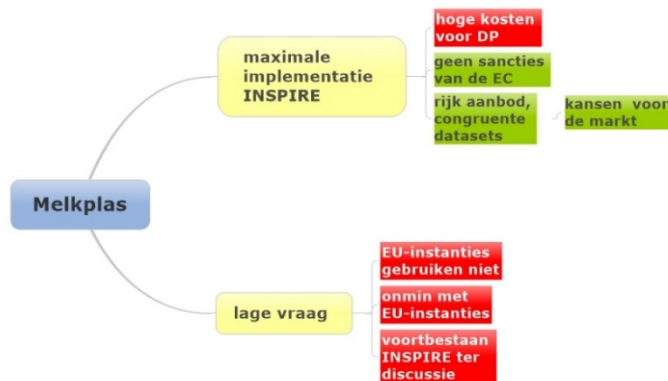
Het project INSPIRE is formeel van start gegaan in 2007 en had tot doel om nationale overheidsinformatie van de lidstaten betreffende het milieu op elkaar af te stemmen. Daarvan zouden Europese instellingen als EEA en EuroStat vanaf 2021 gebruik gaan maken bij het voorbereiden en monitoren van Europees milieubeleid. Een deel van de lidstaten had in de achterliggende jaren moeite om die datasets in afgestemde vorm open beschikbaar te stellen. Rie Pins gaf aan dat de overheidsinformatie van o.a. de laatst toetredende lidstaten nog in een vroeg stadium van de digitale ontwikkeling staan. Als gevolg daarvan was het beoogde doel van pan-Europese datasets nog ver weg. Enkele lidstaten die al vergoederd waren hebben vorig jaar hun medewerking aan het project tot nader order opgeschort. De Europese instellingen hebben er om die reden voor gekozen om op andere wijze milieudata in te winnen. Met het wegvallen van vraag naar de milieugegevens is er volgens Rie Pins geen reden meer om verder te gaan met dit splende project.

Navraag bij het ministerie van BZK leert dat een in 2019 afgesloten onderzoek heeft uitgewezen dat het Europese project in Nederland werd beschouwd als een bubbel. De bronhouders leveren hun data voor nationaal gebruik. Zij lopen tegen extra kosten aan voor het leveren van afgestemde Europese datasets die nauwelijks worden gebruikt. Contacten met de Europese instellingen hebben volgens het ministerie tot welwillende reacties geleid, maar niet tot een merkbare toename van het gebruik van de data. Het ministerie heeft inmiddels besloten om de geldkraan voor dit project nagenoeg dicht te draaien. De betrokken medewerkers van het kenniscentrum Geonovum zijn ingeschakeld op andere (nationale) projecten.

Het Europese Milieu Agentschap (EEA) in Kopenhagen heeft teleurgesteld gereageerd op de uitlatingen van Eurocommissaris Rie Pins. De woordvoerder gaf aan veel tijd en geld te moeten steken om bij calamiteiten snel milieugegevens beschikbaar te hebben. Hij wil nog in gesprek gaan met EuroGeographics over een pan-Europese dataset met referentiegegevens.

Scenario 4: melkplas

Dit scenario gaat uit van de letter van INSPIRE. Los van de vraag wordt vol ingezet op volledige implementatie van de richtlijn. Het voordeel is dat Nederland geen sancties van de Commissie hoeft te vrezen. De nadelen zijn echter groter: er worden veel kosten gemaakt zonder dat daar directe baten tegenover staan. Dit ondergraaft ook het draagvlak voor INSPIRE in Nederland.



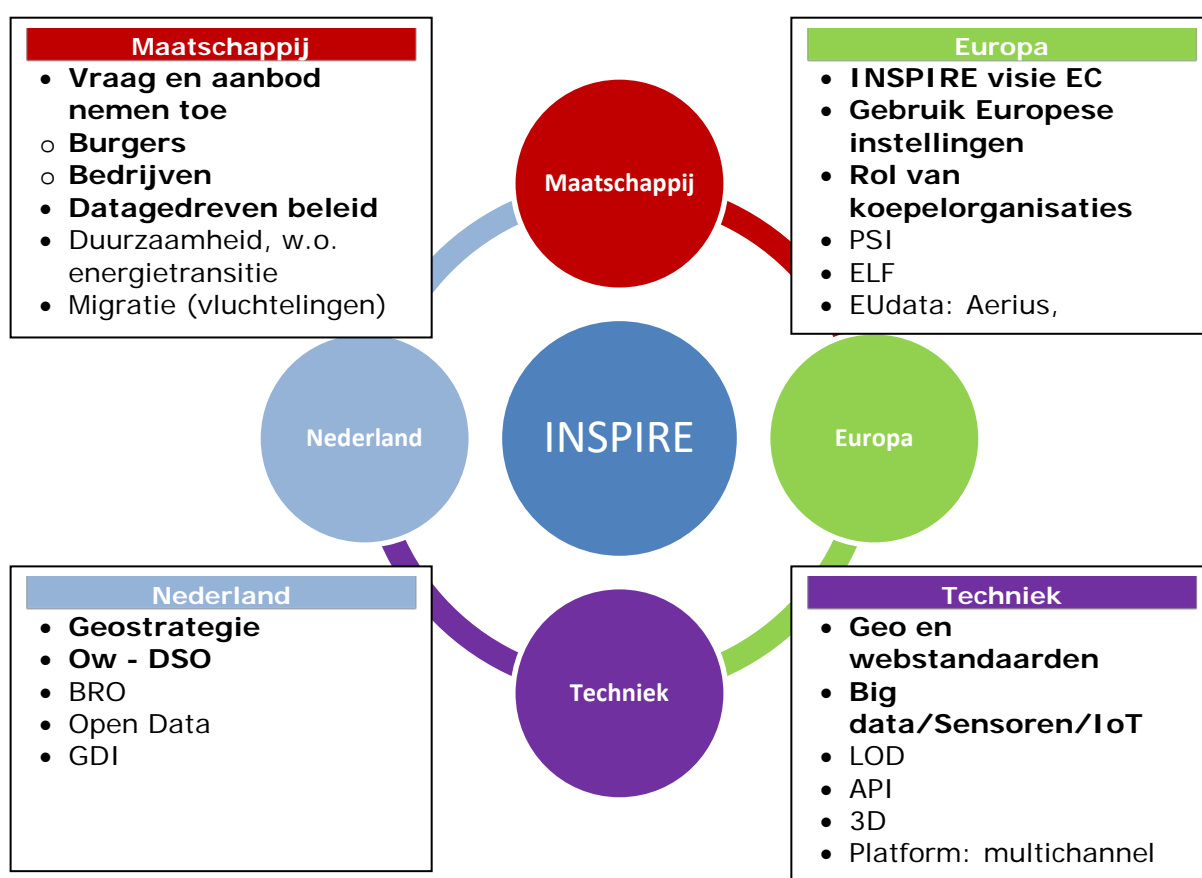
Figuur 6: kenmerken scenario Melkplas

In de plenaire sessie van de INSPIRE-conferentie van 2022 maakt Vladimir Šucha, directeur-generaal van het Joint Research Centre bekend dat INSPIRE als voltooid mag worden beschouwd. Met behulp van de Thematic Viewer V2.2 presenteert hij de dekking van verschillende thema's. Op enkele kleine uitzonderingen na blijken alle lidstaten hun INSPIRE-data volledig op orde te hebben. Het JRC heeft ondersteuning toegezegd voor de laatste ontbrekende stukjes in de puzzel. Hij ziet echter geen reden om dit resultaat te vieren. JRC heeft namelijk vastgesteld dat ondanks de veelheid aan data het gebruik ervan marginaal blijkt te zijn. In de aansluitende forumdiscussie geeft de zaal aan meer dan teleurgesteld te zijn. De harmonisatie en ontsluiting van de data was volgens hen een forse belasting voor hun organisaties in financiële en operationele zin. Zij geven aan dit onder druk van hun ministerie en op straffe van boetes te hebben uitgevoerd. De verwachting was dat tenminste de Europese instellingen dan ook van die data gebruik zouden maken. Enkelen gaan zelfs zover om met het afronden van het programma onder deze omstandigheden ook maar direct ermee te stoppen. Wat hen betreft mag het de laatste INSPIRE-conferentie zijn.

Bijlage 2: Omgevingsanalyse en ontwikkelingen

Inleiding

INSPIRE valt niet te isoleren van de meer generieke technologische, politiek/bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Willen we INSPIRE relevant houden, dan zullen we met die ontwikkelingen rekening moeten houden en beoordelen wat ze voor betekenis hebben voor de toekomst van INSPIRE. Bijlage 3 bevat de gehele lijst van ontwikkelingen, in deze bijlage worden alleen de belangrijkste besproken.



Figuur 8: Omgevingsanalyse

Europa

Nadat lange tijd de nadruk van INSPIRE heeft gelegen op het aanbod van data uit de lidstaten, is de Commissie sinds enkele jaren ook gaan sturen op het gebruik van de INSPIRE-datasets voor Europese rapportageverplichtingen. Hieruit is de lijst met prioritaire datasets voortgekomen. Daarmee is een reële Europese vraag naar en toepassing van INSPIRE-data op gang gekomen. Overigens trekken niet alle lidstaten zich evenveel van die gebondenheid aan, wat weer een risico is voor het ontstaan van pan-Europese datasets.

Verder voltrekken zich op Europees vlak wel een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn of kunnen zijn op INSPIRE. Zo zien we het gebruik van INSPIRE-data door Europese instellingen als

EEA, Eurostat en UN-GGIM: Europe toenemen en mede daardoor ook de verbreding naar andere beleidsterreinen. Dat Europees gebruik scherpt de harmonisatie-eisen aan: “the proof of the pudding is in the eating”.

De vernieuwde PSI-richtlijn beoogt onder meer realtime toegang tot dynamische gegevens te regelen en exclusiviteitsovereenkomsten, dan wel hoge licentiekosten te voorkomen. Terwijl INSPIRE technisch focust op diensten voor toegang tot gegevens, interoperabiliteitsmodellen en de verplichte uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten, regelt de PSI het hergebruik van ruimtelijke gegevens, met inbegrip van de voorwaarden voor hergebruik door derden. Het project European Location Framework (ELF) werkt aan de beschikbaarheid van pan-Europese, geharmoniseerde kadastrale en topografische geo-informatie die voldoet aan de INSPIRE-specificaties. ELS verzorgt op basis daarvan de beschikbaarheid van services. Daarmee draagt het bij aan diverse INSPIRE-thema's.

Copernicus, het Europese aardobservatieprogramma, profiteert van INSPIRE referentiedata en omgekeerd zorgt Copernicus voor pan-Europese geo-informatie die als input kan dienen voor INSPIRE.

De belangrijkste ontwikkelingen:

Kans	Betekent voor INSPIRE
Gebruik door Europese instellingen	Hier moet INSPIRE in eerste instantie de meerwaarde bewijzen: e-Reporting: steeds meer Europese rapportages gebaseerd op INSPIRE. Dat betekent: enerzijds blijven aandringen op uitbreiding van INSPIRE-gebruik binnen de Europese instellingen en anderzijds bronhouders aansporen om de voor e-Reporting benodigde datasets te leveren.
Rol van koepelorganisaties zoals Eurostat, Emodnet, Eumetnet, Eionet, Eurogeographics	Zijn gebaat bij grensoverschrijdende harmonisatie en kunnen hier in het voortouw nemen. Vereist wel goede afstemming tussen die organisaties en de Europese Commissie die de bredere belangen behartigt.
Bedreiging	Betekent voor INSPIRE
Afnemende belangstelling vanuit de lidstaten	Het pan-Europese karakter bepaalt het succes van INSPIRE. Als lidstaten niet leveren ontstaat een gatenkaas.

Nederland

De belangrijkste ontwikkeling in Nederland op het gebied van overheidsinformatie, nu en de komende jaren, is het Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet. Enerzijds is het voor INSPIRE van groot belang daarbij aan te sluiten en de meerwaarde te laten zien, anderzijds is het voor het DSO voordeling gebruik te kunnen maken van de infrastructuur die INSPIRE al heeft ingericht. Aandachtspunt blijft wel INSPIRE in beeld te houden bij DSO.

De basisregistraties, waarvan de nieuwe BRO er een is, kunnen we zien als een Nederlandse versie van een infrastructuur voor grensoverschrijdende geo-informatie, die aansluit op de INSPIRE-infrastructuur. De basisregistraties maken deel uit van de bredere Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), het geheel van producten, standaarden en voorzieningen dat van de Nederlandse overheid een goed werkende en samenhangende digitale overheid moet maken.

INSPIRE heeft de hele opendatabeweging in Nederland in een stroomversnelling gebracht. Tegelijkertijd beschermt het tegen de vrijblijvendheid die open data ook vaak aantrekt: eenmaal vrijgegeven data wordt niet meer bijgehouden, data wordt zomaar teruggetrokken, eigenaarschap is onduidelijk, etc.. Dat kan ook tegen INSPIRE werken: open data heeft een

goede reputatie, daar schernt elke overheid graag mee, terwijl INSPIRE, juist ook door de strenge reglementering, veel minder populair is.

De belangrijkste ontwikkelingen:

Kans	Betekent voor INSPIRE
DSO	Voor overheidsinformatie de komende jaren de belangrijkste ontwikkeling. Als INSPIRE hierbij niet weet aan te sluiten, verliest het een groot deel van het aanzien. Dat gebeurt niet vanzelf. Zowel DSO als INSPIRE vallen onder de verantwoordelijkheid van BZK, het ligt voor de hand de verbinding ook onder die verantwoordelijkheid te laten vallen.
Bedreiging	Betekent voor INSPIRE
Afkalvende aandacht voor INSPIRE	Het wordt moeilijker om meer dan de minimale inzet te vragen van de dataproviders en om het gebruik van INSPIRE te stimuleren. Voorbeelden van toepassingen en de waardering van derden verdienen het breed onder de aandacht gebracht te worden.

Techniek en standaarden

Ontwikkelingen in Informatietechnologie gaan razendsnel. Dat stelt doorlopend alle bestaande technologie, zoals INSPIRE, ter discussie. Big data in allerlei vormen, real-time data van vele soorten en grote aantallen sensoren, integratie van verschillende soorten data - geo en niet-geo zoals statistiek -, 3D-data, steeds is de vraag of INSPIRE daarmee ook iets moet doen, of dat het INSPIRE juist taken uit handen neemt. Kan bijvoorbeeld Linked Open Data de INSPIRE extensies vervangen?

Van de manier waarop de INSPIRE-data wordt aangeboden, WMS en WFS, wordt al langer gezegd dat het niet aansluit bij de manier waarop niet-geospecialisten met data omgaan en dat dat ten koste gaat van het gebruik van de INSPIRE-data. API's, application programming interfaces, zouden daar een oplossing voor kunnen bieden. Net als dataplatformen, waarop data in een groot aantal formaten (multichannel) en vanuit diverse bronnen wordt aangeboden, dat zouden kunnen doen. De geo- en de webwereld, in de vorm van OGC en W3C, werken daarin al samen. In Nederland loopt daarvoor het project SDI.Next. Bij elkaar moet dat leiden tot een makkelijker toegang en gebruik van INSPIRE-data door vereenvoudiging van datamodellen en de toepassing van webstandaarden en API's.

De belangrijkste ontwikkelingen:

Kans	Betekent voor INSPIRE
Gebruikmaken van algemene webstandaarden	Toename van de gebruiksmogelijkheden en het vergroten van de gebruikersgroep met hackers, app- en andere softwarebouwers. Maar ook een extra inspanning van de dataproviders.
Sensoren/IoT	Een enorme toename van het aantal databronnen en het opnemen van real-time data en tijdreeksen. Nodig voor het datagedreven beleid en het automatiseren van taken. INSPIRE moet hiervoor haar infrastructuur openstellen en aanpassen.
Bedreiging	Betekent voor INSPIRE
Big data en AI	De exacte impact van de ontwikkelingen zoals big data en AI is nog onzeker. Aan de ene kant nemen de mogelijkheden van het gebruik van grote hoeveelheden ongestructureerde data voor analyses toe.

	Daarmee zou de noodzaak van de door INSPIRE opgelegde structuur in gegevens afnemen. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen gebaat bij de betere beschikbaarheid van data en heeft gebruik ervan ook wel degelijk baat bij structuur en herkenbaarheid. De verwachting is dat de vraag en de context van de vraag sterk bepalend zullen zijn voor de uiteindelijke behoefte, en de mogelijkheden die big data en AI verder zullen bieden.
--	--

Maatschappij

De maatschappelijke vraagstukken die de komende jaren veel aandacht vragen, zijn vraagstukken die niet meer alleen door de overheid kunnen worden opgelost. Of het nu gaat om energietransitie, mobiliteit of kwaliteit van de leefomgeving, zonder samenwerking van overheid, bedrijven en burgers gaan er geen goede, werkende oplossingen gevonden worden. Die samenwerking vraagt om medegebruik van data, om het samenbrengen van data.

Ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit gaan heel snel en het is allang niet meer zo dat de overheid daarvan de belangrijkste bron van informatie is. TomTom en autobedrijven verzamelen enorme hoeveelheden informatie over - naast allerlei gegevens over de staat van de auto en het rijgedrag - de toestand van de wegen, objecten langs die wegen, over de doorstroming, het weer en veel meer.

Burgers verzamelen gegevens over vliegtuiglawaai en de luchtkwaliteit van stedelijke wegen, tellen vogels en vlinders en geven aan hun gemeente door waar fietswrakken staan of tegels scheef liggen. Ook zijn de mobiele telefoons een steeds grotere bron van informatie over locatie en gedrag van hun eigenaren. Diezelfde burgers en bedrijven vragen omgekeerd ook om gegevens aan de overheid, om daarmee het overheidsbeleid te controleren, of door hen gewenste ontwikkelingen mee te ondersteunen.

Overheidsbreed is het concept 'datagedreven beleid', of 'evidence based policy' omarmd. Dat beoogt het formuleren van beleidsmaatregelen te ondersteunen en de effectiviteit ervan te vergroten door het slim inzetten van nieuwe en bestaande databronnen.

De belangrijkste ontwikkelingen:

Kans	Betekent voor INSPIRE
Meer vraag, meer aanbod van data	Burgers, bedrijven en dingen verzamelen steeds meer data die onmisbaar zijn voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. INSPIRE zal zich hiervoor open moeten stellen om ook in de toekomst relevant te blijven
Datagedreven beleid	Beleidsontwikkeling, -uitvoering en -monitoring baseren zich steeds meer op data. Die moet dan wel betrouwbaar en actueel zijn. Dat biedt kansen voor INSPIRE.
Maatschappelijke thema's	Energietransitie en Mobiliteit zijn twee grensoverschrijdende en dynamische thema's die voor de juiste keuzes sterk afhankelijk zijn van goede data. INSPIRE kan hierin een belangrijke rol spelen.
Bedreiging	Betekent voor INSPIRE

Bijlage 3: Impact ontwikkelingen

	Ontwikkeling	Impact	Zekerheid	Toelichting (gevolgen INSPIRE, kansen/risico's)
	<i>Techniek</i>			
Vereenvoudiging/toegankelijkheid	Alternatieve encodings	Groot	+	Van belang voor de brug naar de niet-geowereld, hier moet een goede balans in gevonden worden.
	Standaarden	Groot	+	INSPIRE heeft veel betekent voor de standaardisatie van GEO-informatie. Nu is het tijd richting webstandaarden te bewegen
	API's	middel	++	Een belangrijke methode om ontwikkelaars van buiten de geo-gemeenschap toegang te bieden tot data en functies
	Platslaan model	Groot	+/-	Ligt in het verlengde van alternatieven encodings, uitwisselbaarheid kan moeilijker worden. Van belang dat Commissie hier de regie houdt.
	Vereenvoudiging	Groot	+/-	Hiervoor stevige lobby inzetten. Noodzakelijk om zowel beheer als gebruik te stimuleren
Methoden	NGR strategie	Groot	+/-	NGR is Nederlandse INSPIRE-hub, is dus belangrijk
	Push → Pull	klein	-	sluit aan op Common Ground: data bij de bron, op aanvraag opgehaald. Is huidige situatie
	Blockchain	Klein	+/-	ontwikkeling blockchain onzeker, maar ook bij grote vlucht heeft het op INSPIRE weinig invloed
	AI	klein	++	zie Big data. Autonome ontwikkeling, kan gebruik maken van INSPIRE-data, maar vraagt geen aanpassing of andere actie
Nieuwe datatypen	Big data (datainfrastructuurbeheerder)	groot	++	Andere benadering: grote hoeveelheden ongestructureerde data, afkomstig van o.a. sensoren, IoT. Wordt heel belangrijk samen met AI. Valt door ongestructureerdheid buiten INSPIRE, maar kan de waarde van gestructureerde data wel ondermijnen.
	Realtime / up to date	middel	+	geldt voor sensordata. Standaarden zijn er al. Heeft wel gevolgen voor infrastructuur
	Historische gegevens	groot	+/-	INSPIRE kent geen historie. Die wel opnemen betekent een enorme operatie
	LOD	Groot	+/-	Als dit grote vlucht gaat nemen, dan kan het zorgen voor completere datasets en is 'as is' niet meer nodig
	3D	Klein	++	Het lijkt een logische ontwikkeling dat, daar waar van toepassing, de derde dimensie opgenomen gaat worden in de data. Voor toepassingen belangrijk, maar aan INSPIRE zal het niets veranderen.

Bijlage 4: Samenvatting interviews

Terugblik

Terugkijkend op de afgelopen tien jaar roept INSPIRE bij alle geïnterviewden tegenstrijdige gevoelens op. Er is grote waardering voor wat INSPIRE tot stand heeft gebracht, voor de betekenis die het heeft gehad voor open data, standaarden en infrastructuur. Daarbij wijst men veelvuldig op PDOK, of sectorale portalen als die van de provincies. INSPIRE heeft op zijn minst gezorgd voor een grote versnelling in die ontwikkelingen. Ook heeft INSPIRE gezorgd voor het bijeenbrengen en de samenwerking van bronhouderorganisaties en de opbouw van gemeenschappelijke kennis over het gestandaardiseerd ontsluiten van data. En hoeveel er ook op kwaliteit en volledigheid valt af te dingen, uiteindelijk heeft het tot nu toe geresulteerd in een grote hoeveelheid data die eenduidig en landsdekkend beschikbaar is gekomen en onderhouden blijft worden.

Van buiten de EU wordt er jaloers gekeken naar wat er op die manier met INSPIRE tot stand is gebracht, daar geldt INSPIRE vaak als voorbeeld van een goede data-infrastructuur. Dataharmonisatie is daar een belangrijk onderdeel van en noodzakelijk voor grensoverschrijdende samenwerking.

Tegelijk ervaren de bronhouders INSPIRE als een overgereguleerde verplichting, die veel werk met zich meebrengt en binnen de eigen organisatie nog maar weinig voordeel heeft opgeleverd en daar ook op weinig enthousiasme kan rekenen. INSPIRE heeft het imago van een complexe, technische exercitie, waarvan het oorspronkelijke doel - milieuvraagstukken grensoverschrijdend kunnen aanpakken – veelal uit beeld is verdwenen. Voor een deel richten de bezwaren zich op de harmonisatie die soms afwijkt van modellen en definities die men intern of in de rapportages aan Europa hanteert, waardoor het als extra werk wordt ervaren.

De samenwerking tussen de bronhouderorganisaties, de manier waarop in Nederland is afgesproken dat bronhouders de data aan Europa leveren (de "aanmerking") en de unaniem gewaardeerde ondersteuning door Geonovum, hebben misschien nog niet geleid tot het ideaalbeeld van een soepel lopende INSPIRE-machine, maar hebben wel veel samenhang in de Nederlandse INSPIRE-activiteiten en mooie resultaten als gevolg daarvan.

- + INSPIRE heeft gezorgd voor open data, infrastructuur, standaarden, modellen, sociale verbindingen en de bewustwording van het belang ervan
- + Harmonisatie in principe goede insteek
- + Voorbeeld voor anderen, ook buiten Europa
- + Goede rol Geonovum

- Moeilijk, technisch, datamodellen te knellend
- Leeft niet binnen organisatie, geen prioriteit
- Wordt nauwelijks gebruikt, o.a. door onvindbaarheid en het tot voor kort ontbreken van gebruiksverplichting Europa

Ontwikkelingen

Ontwikkelingen op het terrein van informatietechnologie gaan razendsnel. Beschikbaarheid van data en het gebruik ervan nemen enorm toe en de technologie om data te verwerken vernieuwt zich zo mogelijk nog sneller. Dat herkennen alle geïnterviewden. Satellieten, sensoren en drones

dragen van overheidswege bij aan big data, maar dat doen ook social media en meetopstellingen van particulieren. Maatschappelijke opgaven als energietransitie kunnen niet meer alleen worden aangepakt met alleen informatie van de overheid. Om succesvol te zijn, is het noodzakelijk dat de overheid samenwerkt met het bedrijfsleven en ook de data van de bedrijven wordt ingezet.

De overheid is niet langer meer monopolist op datagebied. De grote techbedrijven en ook de mobiliteitssector, bijvoorbeeld, verzamelen enorme hoeveelheden gegevens over ons gedrag en over de fysieke omgeving. Met behulp van die gegevens leveren ze ons diensten op maat en proberen ze vervolgens ons gedrag te beïnvloeden.

In de grote beleidsopgaven wil de overheid zich steeds meer op data baseren, het datagedreven beleid. Patroonherkenning in big data brengt ontwikkelingen vroegtijdig in beeld, zodat maatregelen ook tijdig genomen kunnen worden. Vervolgens moeten meetgegevens duidelijk maken in hoeverre de getroffen maatregelen het gewenste effect hebben.

Locatie is steeds belangrijker in dienstverlening en onderlinge communicatie en steeds meer een vast onderdeel van applicaties. Hier ligt een nog groter potentieel, dat vooralsnog niet wordt benut omdat de vorm waarin geo-informatie doorgaans beschikbaar is, onbruikbaar is voor ontwikkelaars. Het is dan ook onvermijdelijk dat de geo-standaarden zich bewegen richting algemene webstandaarden.

- + Datagedreven beleid: toenemende behoefte aan betrouwbare data: Omgevingswet, landbouw, klimaat, energie
- + Beschikbaarheid van en combinatie met private data
- + Toenemende rol van koepelorganisaties: EuroGeographics Emodnet, Eurostat, UNGGIM, etc.
- + Standaarden: adoptie van WFS3, linked data en webstandaarden
- + Big data, waaronder sensor-, satelliet-, dronedata
- + Klimaatdoelstellingen: uitvoering akkoord van Parijs

Toekomst

Hoe mooi de INSPIRE-infrastructuur ook is, iedereen constateert ook met pijn in het hart dat het gebruik ervan erg tegenvalt. De beweging om het gebruik centraal te stellen is enkele jaren geleden al ingezet in de internationale INSPIRE-gemeenschap, maar dat moet nog meer aandacht krijgen.

Dat gebruik begint uiteraard in Europa. Met de lijst prioritaire datasets voor E-reporting heeft de Europese Commissie een begin gemaakt met de inzet van INSPIRE-datasets voor de eigen rapportages. Dat moet uiteindelijk leiden tot het verplichte gebruik van INSPIRE-data voor alle Europese instellingen.

Het van bovenaf opleggen van standaarden en specificaties is niet meer van deze tijd, althans niet in de vorm waarin dat ruim tien jaar geleden bij de start van INSPIRE is gebeurd. De geïnterviewden zijn eensluidend in hun opvatting dat de vraag leidend moet zijn. Daarin past nog altijd standaardisatie - zonder dat geen grensoverschrijdende samenwerking – en dus dwingende regels, maar die regels moeten zijn afgeleid uit de praktijk. Internationale sectororganisaties als Eurostat kunnen hierin een goede rol vertolken.

Overheden zijn nog steeds belangrijke dataverzamelande partijen, maar steeds vaker zijn dat ook burgers en bedrijven. De grote vraagstukken van mobiliteit, klimaatadaptatie, energietransitie, enzovoorts, kunnen niet meer alleen door de overheid worden opgelost.

Daarvoor is de samenwerking met burgers en bedrijven noodzakelijk en daarvoor zijn ook de door die partijen ingewonnen data onontbeerlijk. INSPIRE richt zich nu nog alleen op overheidsdata, maar zou ook moeten openstaan voor data van derden.

INSPIRE gaat over geodata en het zet daarvoor de standaarden in die gebruikelijk zijn in de geo-sector (OGC). Dat beperkt de gebruiksmogelijkheden daarbuiten. Om het voor app-ontwikkelaars en anderen die met data een breed publiek bereiken aantrekkelijk te maken daarvoor ook INSPIRE-data te gebruiken, ontkomt ook INSPIRE er niet aan om de algemene webstandaarden (W3C) te omarmen. Daarnaast blijft een open oog voor en flexibele aanpassing aan technologische ontwikkelingen gewenst.

INSPIRE en de Europese afstemming erover zal voorlopig nog een gecompliceerd geheel blijven voor de argeloze bronhouder. Daarom blijft het belangrijk dat er een instantie is die de kennis bundelt en daarmee de bronhouders ondersteunt en hun belangen in Europa vertegenwoordigt. De Geonovum-ondersteuning moet dus blijven.

- + Vraag vanuit Europese vraagstukken moet leidend worden, zowel in prioritering als in harmonisatie, en het gebruik gestimuleerd, wat ook kwaliteitsverbetering tot gevolg heeft
- + Governance moet op de vraagsturing zijn ingericht - dus geen algemeen geldende, knellende specificaties – en tot meer gemak in beheer en gebruik leiden
- + Combineer overheids- en private data, leidt ook tot kwaliteitsverbetering
- + Europa: gebruiksplicht Europese instellingen, meer toepassing in Europese rapportages, meer sturing en coördinatie
- + Gebruik internationale sectororganisaties voor harmonisatie
- + Sluit aan op algemene (web)standaarden en wees flexibel in inzet van nieuwe technologie en standaarden
- + Meer PR, laat successen zien
- + Geonovum-ondersteuning moet in een of andere vorm blijven

Bijlage 5: Verantwoording

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Dorine Burmanje (Kadaster)
- Ad van Houtum (Kadaster)
- Edwin Biegel (RWS)
- Herzo van der Wal (RWS)
- Inez Joung (RIVM)
- Wim van der Maas (RIVM)
- Wim Blanken (TNO)
- Han Welmer (TNO)
- Huib van de Stadt (CBS)
- Pieter Bresters (CBS)
- Marianne Krug (UvW)
- Leendert Dorst (Dienst der Hydrographie)
- Herman de Groot (RCE)
- Ruud Cino (min. EZK)
- Arjen Crince (RVO)
- Noud Hooyman (min. BZK)
- Martijn Ligthart (min. BZK)
- Jan van Ginkel (Provincie Zuid-Holland)
- Monique Stouten (Provincie Overijssel)
- Rob van de Velde (Geonovum)
- Arnold Bregt (Universiteit Wageningen)
- Henk Scholten (Geodan)
- Jetske Verkerk (min. IenW)
- Jan Teekens (min. IenW)
- Paul Suijkerbuijk (min. BZK)
- Marcel Hopman (min. BZK)
- Bram de Rijk (min. BZK)
- Bastiaan van Loenen (TU Delft)
- Friso Penninga (Geonovum)
- Linda van den Brink (Geonovum)
- Jan Willem Noteboom (KNMI)
- Frank Lantsheer (KNMI)

Daarnaast gaat veel dank uit naar Michel Grothe voor zijn inhoudelijke bijdrage aan de visie.

De volgende literatuur is geraadpleegd:

- Actualisatie KBA INSPIRE, 2016
- BZK Aanmerkingsregister INSPIRE, 2019. <https://inspireaanmerking.nl/> Geraadpleegd op 1-2-2019
- Dammers, E., Pols, L. en Bregt, A. 2012, Methode voor het maken van scenario's: literatuurverkenning, Integrale Planvorming en Ontwerp in de Delta, werkpakket 3 - scenario's, concept 2012
- Duin, P. van der, et al (2012), Toekomstonderzoek, handboek methoden en technieken, Assen, Van Gorcum
- Gartner Top 10 Strategic Technology Trends for 2019

- Houtum, Ad van (2013), Onderzoek naar de toekomstige informatieuitwisseling over ondergrondse netten in Nederland, gebaseerd op de ontwikkelingen en behoeften in de graafsector in relatie tot INSPIRE (MSc Scriptie)
- Labots, W (2016), Gebruiker in kaart. Analyse van loggegevens van de PDOK-webservices om groepen gebruikers van open data te identificeren. Bachelor project Technische Bestuurskunde TU Delft
- Lutz, M., Bernard, L. Portele, C, Hansen, T. Tainen, E. en R. Lucchi (2017), INSPIRE What if?
- Monitoringsrapportage INSPIRE, 2018
- NL Digitaal, Data Agenda Overheid, 2019.
- Priority Geospatial Datasets for the European Commission, 2018
- Programmaplan INSPIRE, 2019
- Provincies - verder met INSPIRE, 2014
- Results workshop Future of INSPIRE, INSPIRE Conferentie Antwerpen 2018
- Velde, R. van de (2017), 10 jaar INSPIRE: wat levert dat op? Interview Geo-Info
- Visie en implementatie scenario's INSPIRE Provincies, 2014
- Visie Nationaal Georegister, 2018