

Vergaderjaar 2018–2019

35 088

Wijziging van de Wet basisregistratie ondergrond (bronhouderschap modellen, kwaliteitscontrole en enkele verbeteringen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel worden enkele aanpassingen van de Wet basisregistraties ondergrond (hierna: Wet Bro) voorgesteld. De Wet Bro is op 1 januari 2018 in werking getreden. De Wet Bro regelt de basisregistratie ondergrond (hierna: BRO). In deze basisregistratie worden gegevens opgenomen over de geologische en bodemkundige opbouw van de ondergrond¹ die voortvloeien uit verkenningen², over ondergrondse constructies³, over gebruiksrechten⁴ en over authentieke modellen⁵ in relatie tot de ondergrond. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Minister van BZK) is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer en ziet toe op het gebruik van de BRO. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de inrichting en het beheer van de BRO.

De Wet Bro bepaalt dat gegevens in de BRO worden opgenomen door de levering van zogenoemde bronndocumenten door bestuursorganen aan de Minister van BZK. Om dit proces te faciliteren is in samenwerking met

¹ Gedefinieerd in artikel 1 van de Wet Bro als: «vast deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeistoffen en gassen, inclusief de daarin aanwezige holle ruimtes».

² Gedefinieerd in artikel 1 van de Wet Bro als: «waarneming van de opbouw van de ondergrond op een punt, langs een lijn of in een vlak».

³ Gedefinieerd in artikel 1 van de Wet Bro als: «werk in de ondergrond voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen, voor het opslaan van stoffen in de ondergrond of voor het meten van een aan de ondergrond gerelateerde parameter».

⁴ Gedefinieerd in artikel 1 van de Wet Bro als: «door een bestuursorgaan verleende vergunning of aan een bestuursorgaan gedane melding voor het winnen of benutten van in de ondergrond aanwezige natuurlijke hulpbronnen of voor het opslaan van stoffen in de ondergrond, en het aanbrengen van een daarvoor noodzakelijke constructie».

⁵ Gedefinieerd in artikel 1 van de Wet Bro als: «schematische weergave van de werkelijkheid in twee of drie dimensies, die authentiek is».

bestuursorganen die ook wel bronhouders worden genoemd een zogeheten bronhouderportaal ontwikkeld. De in het bronhouderportaal ontvangen gegevens worden verwerkt in een digitale registratie, de Landelijke Voorziening BRO (hierna: LV BRO). De brondocumenten worden volgens de Wet Bro aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Het Besluit basisregistratie ondergrond (hierna: Besluit Bro) voorziet in de aanwijzing van deze brondocumenten en regelt daarmee de feitelijke gegevensinhoud van de BRO. De aanwijzing van brondocumenten vindt plaats in verschillende tranches. Per 1 januari 2018 is de «eerste tranche» van de BRO in werking getreden.

De inhoud van de eerste tranche registratieobjecten is in overleg met gebruikers uit het veld samengesteld. Deze eerste tranche bestaat uit de volgende vier registratieobjecten:

Registratieobject	Registratiedomein	Categorie
Geotechnisch sondeonderzoek	Bodem- en grondonderzoek	Verkenning
Booronderzoek (onderdeel bodemkundige boormonsterbeschrijving)	Bodem- en grondonderzoek	Verkenning
Grondwatermonitoringput	Grondwatermonitoring	Constructie

De BRO is een onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Bestuursorganen die bij de uitvoering van een wettelijke taak of bij het verrichten van werkzaamheden een bij algemene maatregel van bestuur (Besluit Bro) aangewezen brondocument ontvangen met betrekking tot de ondergrond van Nederland met inbegrip van het continentaal plat, leveren dat brondocument aan via het bronhouderportaal. Bestuursorganen zijn vervolgens verplicht om de BRO te raadplegen wanneer zij gegevens over de ondergrond nodig hebben. Burgers, bedrijven en overheden kunnen de BRO kosteloos raadplegen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Om de tweede tranche te kunnen realiseren is het noodzakelijk om de Wet Bro op een aantal punten te wijzigen, te weten op de onderwerpen bronhouderschap van modellen, en kwaliteitscontrole. Verder worden met dit wetsvoorstel enkele verbeteringen doorgevoerd.

Zoals hierboven vermeld is het ten behoeve van tranche 2 is noodzakelijk om het bronhouderschap van modellen nader vorm te geven. Het is daarbij gewenst om de details in gedelegeerde regelgeving te kunnen specificeren zodat deze in de toekomst eenvoudig zijn aan te passen aan ontwikkelingen. Enige flexibiliteit is gewenst om ervoor te zorgen dat de informatiehuishouding van de overheid zich samenhangend kan ontwikkelen en kan inspelen op wijzigingen, zonder dat voor het volgen van die ontwikkeling met regelmaat wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

Ten tweede bevat dit wetsvoorstel een kader voor kwaliteitscontrole. De bestaande wettelijke regeling van de BRO bevat namelijk slechts een periodieke controle gericht op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze kan met de bestaande wet slechts ingevuld worden door de inzichten van de Minister van BZK en beheerder van de BRO. In lijn met de andere basisregistraties bevat dit wetsvoorstel daarom

regels voor jaarlijks onderzoek door de bronhouders op basis van de ENSIA-methodiek⁶.

3. Inhoud van het voorstel

3.1 Authentieke modellen

De gegevens in de BRO omvatten, naast beschrijvingen van de fysieke werkelijkheid en gegevens van administratief-juridische aard, ook modellen. Op veel locaties in Nederland zijn namelijk afzonderlijke verkenningen uitgevoerd, maar bij het gebruik van ondergrondgegevens is juist ook de samenhang tussen de uitgevoerde verkenningen relevant. Om zo'n samenhangend beeld te krijgen van de ondergrond worden de uit verkenningen verkregen gegevens vertaald naar modellen. Deze modellen geven een geschematiseerde weergave van de ondergrond.

In de basisregistratie ondergrond kunnen onder andere de volgende typen modellen opgenomen:

- geomorfologische modellen: modellen op basis van eenheden die de vormen van het landschap en de onderliggende factoren beschrijven. Hierbij kan gedacht worden aan de in het verleden aanwezige ijskappen of de invloed van wind en rivieren;
- bodemkundige modellen: modellen op basis van eenheden met specifieke bodemkundige eigenschappen, bijvoorbeeld bepaald door bodemvormende processen, textuur of gelaagdheid;
- geologische modellen: modellen op basis van eenheden met specifieke geologische eigenschappen, bijvoorbeeld bepaald door ouderdom en afzettingsmilieu;
- hydrogeologische modellen: modellen op basis van eenheden met specifieke geohydrologische eigenschappen, bijvoorbeeld het vermogen om water door te laten of juist niet.

De opsomming is wat betreft het type model niet-limitatief. De opsomming bij de onderverdeling is bewust niet als volledig gepresenteerd om te voorkomen dat de feitelijke uitwerking van wat er in de modellen moet komen, wordt gefrustreerd of dat de wet onvoldoende ruimte laat voor toekomstige ontwikkelingen.

Het voornemen is om in de tweede tranche in ieder geval vijf specifieke ondergrondmodellen via de BRO ter beschikking te stellen. Het gaat om de volgende modellen:

- Bodem- en grondwatertrappenkaart
- Geomorfologische kaart
- Hydrogeologisch Model (REGIS)
- Digitaal Geologisch Model (DGM)
- GeoTOP⁷

⁶ Binnen het programma Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA) is ten behoeve van gemeenten een cyclus van zelfcontrole ontwikkeld. Door een uniforme opzet draagt de ENSIA-methodiek bij aan het verminderen van de administratieve last die gemeenten hebben op het gebied van toezicht op informatieveiligheid. Dit betekent dat het verantwoordingsproces in het kader van ENSIA wordt aangevuld met een vragenlijst die specifiek op taken voor de BRO betrekking heeft. Voor de bronhouders die niet tot een gemeente behoren wordt dezelfde vragenlijst gebruikt, maar deze staat meer op zichzelf.

⁷ Het model GeoTOP geeft een gedetailleerd driedimensionaal beeld van de Nederlandse ondergrond tot een diepte van 30 – 50 m onder maaiveld. Het model bestrijkt het deel van de bodem dat in Nederland het meest intensief wordt gebruikt. GeoTOP vormt de basis voor het beantwoorden van vragen op het gebied van de ruimtelijke ordening van de ondergrond, de ondiepe delfstoffenwinning (zand, grind en klei) en het grondwater.

In de Wet Bro is uitgegaan van de situatie dat TNO verantwoordelijk is voor het actualiseren en vervaardigen van alle modellen in de BRO en dat de Minister van BZK bronhouder is van al deze modellen.

Inmiddels is gebleken dat er ook andere organisaties zijn, naast TNO, die modellen vervaardigen, bijvoorbeeld de stichting Wageningen Research (en in het bijzonder het onderdeel Wageningen Environmental Research). Daarmee zijn ook andere ministeries betrokken, o.a. het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In beginsel is het denkbaar dat modellen van andere ministeries, op termijn geschikt zijn voor publicatie door middel van de LV BRO. Zoals bijvoorbeeld grondwatermodellen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Mochten er zich in de toekomst ministeries melden met een voor de BRO relevant model, dan kan dit in samenspraak met relevante stakeholders worden overwogen. Dergelijke modellen kunnen dan desgewenst onderdeel van de BRO worden. Om die reden is het gewenst dat per model een specifieke Minister als verantwoordelijk bronhouder optreedt. En is het tevens wenselijk om per model te kunnen aangeven welke organisatie zich bezighoudt met het vervaardigen en actualiseren van het model. Tot slot is het van belang te kunnen voorzien in kwaliteitscontrole van de authentieke modellen. De Minister van BZK heeft als houder van de BRO een regisserende functie dienaangaande en is daarom altijd bij bovengenoemde keuzes betrokken.

Ten slotte is gebleken dat het aanleveren van modellen door hun omvang en wijzigingsfrequentie het meest efficiënt kan geschieden door rechtstreeks inschrijving in het register brondocumenten. Ook dit is geborgd in het voorstel. Dit geschiedt overigens pas nadat de Minister die het aangaat heeft kunnen vaststellen dat het model voldoende kwaliteit biedt om in de praktijk te kunnen worden gebruikt. Hierover kan de Minister die het aangaat nadere afspraken maken met de beheerder onder afstemming met de Minister van BZK.

3.2 Kwaliteitscontrole

Het wetsvoorstel bevat daarnaast een regeling voor jaarlijkse zelfcontrole door de bronhouders. De Minister van BZK is als houder van de basisregistratie ondergrond eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de BRO. De kwaliteit betreft zowel de gegevens in, de processen rond, als de werking van de registratie. Een goed geborgde kwaliteitscontrole vormt bovendien het fundament onder de opdracht die artikel 42 van de Wet Bro aan de Minister geeft om vier jaar na inwerkingtreding van de Wet Bro aan de Staten-Generaal verslag te doen van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze aspecten kunnen immers alleen worden beschreven als er voldoende inzicht bestaat in de onderliggende gegevens, processen en organisatie.

Kwaliteitscontrole is in het kader van de BRO erg belangrijk. Er is een grote verscheidenheid aan registratieobjecten, waarbij bronhouders in algemene zin niet zelf de gegevens produceren die aangeleverd dienen te worden. Goede kwaliteitsprocessen zijn daarom belangrijk. Niet alleen op landelijk niveau, maar juist ook bij iedere bronhouder. De Wet Bro behelst namelijk niet alleen een opdracht aan de Minister van BZK om met gebruik van bestaande voorzieningen en oplossingen een basisregistratie op te zetten, het is ook een opdracht aan alle bronhouders om het actief leveren en gebruiken van gegevens te organiseren. De BRO is een succes als het geheel van aanleveren, afnemen, melden en onderzoeken volledig en soepel werkt. De Minister van BZK moet erop toezien dat dit daadwerkelijk gebeurt. Een systeem van kwaliteitscontrole is daarom essentieel. Bronhouders kunnen daarin niet ontbreken.

Om deze zelfcontrole zo eenvoudig mogelijk te laten verlopen is er gekozen om aan te sluiten bij een vigerende standaard, namelijk de ENSIA-methodiek. ENSIA is opgericht met als doel om het verantwoordingsproces over informatieveiligheid bij gemeenten verder te professionaliseren door het toezicht te bundelen en aan te sluiten op de gemeentelijke Planning & Control-cyclus. Deze aanpak wordt eveneens gehanteerd in het kader van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). In dat kader wordt de methodiek en tool eveneens ingezet voor provincies, waterschappen en rijksuitvoeringsorganisaties. Dit om een uniforme werkwijze te hanteren voor alle betrokken bronhouders.

De ENSIA-methodiek wordt uitgevoerd door middel van zelfcontrole. Voor de BRO is er een specifieke vragenlijst ontwikkeld met vragen gericht op proces en organisatie. Met behulp van de beschikbare ENSIA-tool kunnen deze vragen worden beantwoord. Omdat de ENSIA-tool ook wordt gehanteerd om te rapporteren over andere onderwerpen is het voor gebruikers minder belastend dan een separate verantwoordingsmethodiek.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel is afgestemd met de betrokken bronhouders.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een aantal verbeteringen en verduidelijkingen. Deze betreffen de aanlevertermijn, de wijze van aanlevering van gegevens (via het bronhouderportaal) en het aanwijzen van de beheerder in de gedelegeerde regelgeving. Hierbij is gekozen voor een vergelijkbare constructie als in artikel 123, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Op deze wijze wordt voorkomen dat bij iedere organisatorische herindeling of naamswijziging een wetwijzigingstraject moet worden doorlopen.⁸ Continuïteit van het beheer van de BRO is overigens gewaarborgd in een uitvoeringsovereenkomst die onderdeel uitmaakt van de afspraken tussen de Staat en TNO.

4. Toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel

4.1 Gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen

De voorgestelde wijzigingen hebben ten opzichte van de huidige wet geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.

4.2 Uitvoeringslasten voor bronhouders

Naar verwachting zullen de uitvoeringslasten vergelijkbaar zijn met de huidige situatie omdat voor het goed functioneren van de basisregistratie een vorm van kwaliteitszorg vanzelfsprekend is. De nu voorgestelde zelfcontrole met rapportage aan de Minister van BZK voegt daar weinig uitvoeringslasten aan toe. De Minister van BZK zal er op toezien dat de vragenlijst zodanig zal worden ingericht dat de uitvoering ervan geen wezenlijke extra lasten meebrengt ten opzichte van een normale kwaliteitszorg die onderdeel is van het operationeel beheer van de registratie.

⁸ De beheerder van de BRO is op dit moment feitelijk de Geologische Dienst Nederland (GDN). De Geologische Dienst Nederland is sinds 1997 onderdeel van TNO. Binnen TNO kent de GDN een bepaalde organisatorische indeling. Het is niet uitgesloten dat de organisatorische indeling in de toekomst verandert.

4.3 Financiering

Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel worden niet voorzien. In verband met het ontbreken van financiële gevolgen is geen financieringsarrangement nodig. De enige kosten die mogelijk voortvloeien uit dit wetsvoorstel zijn die voor de periodieke zelfcontrole door bronhouders. Gezien de geringe omvang kunnen die kosten binnen de reguliere budgetten van de betrokken partijen worden opgevangen.

5. Advisering en consultatie

Over de voorgestelde aanpassingen is overleg gevoerd met de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Er is overeenstemming bereikt.

Aangezien het voorstel geen gevolgen heeft voor burgers en bedrijven, is afgezien van een internetconsultatie. Dat is in lijn met het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie.

II Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

onder 1 en 2

Deze wijzigingen zijn technisch van aard en hangen samen met de voorgestelde wijziging van artikel 6 van de Wet Bro die voorziet in verantwoordelijkheid van de betrokken Minister voor de authentieke modellen.

onder 3

Sinds 26 oktober 2017 berust de verantwoordelijkheid voor de Wet Bro bij de Minister van BZK. In het voorgestelde onderdeel A, onder 2, is daarom voorzien in aanpassing van de definitie van Onze Minister.

onder 4

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van de artikelen 6 en 7 bestaat geen behoefte meer aan een definitie van Organisatie.

Onderdeel B

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegevoegd, wordt voorgesteld om het beheer van de basisregistratie ondergrond niet in de wet op te dragen aan een bij naam genoemde beheerder, maar die beheerder bij ministeriële regeling aan te wijzen.

Onderdeel C

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegevoegd, wordt voorgesteld om authentieke modellen te laten maken en actualiseren in opdracht van de betrokken Minister. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 6 wordt de maker van een authentiek model aangewezen door de betrokken Minister. Die betrokken Minister is de bronhouder van het authentiek model. Omdat als gevolg van de voorgestelde wijzigingen verschillende ministers verantwoordelijk worden voor de authentieke modellen, wordt voorge-

steld om te voorzien in de bevoegdheid voor de Minister van BZK om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Hiermee kan de Minister van BZK zijn stelselverantwoordelijkheid op dit onderdeel zo nodig waarmaken.

Onderdeel D

De voorgestelde wijzigingen van artikel 8 vloeien voort uit de wijzigingen met betrekking tot de authentieke modellen en het bronhouderportaal en de overgang van de verantwoordelijkheid voor de Wet Bro naar de Minister van BZK.

Onderdeel E

onder 1 en 3

De voorgestelde wijzigingen van artikel 9, eerste en vierde lid, van de Wet Bro voorzien in wettelijke verankering van het bronhouderportaal en de verplichting om brondocumenten via dat bronhouderportaal aan te leveren.

onder 2

De voorgestelde aanpassing van artikel 9, derde lid, onderdeel c, beoogt het tijdstip waarop brondocumenten moeten worden aangeleverd duidelijker te bepalen en daarbij beter aan te sluiten bij de praktijk.

Onderdeel F

Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, wordt met het voorgestelde artikel 9a van de Wet Bro voorzien in jaarlijkse zelfcontrole door de bronhouders.

Onderdeel G

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, wordt met deze voorgestelde wijzigingen van artikel 11 van de Wet Bro voorzien in een kwaliteitscontrole van authentieke modellen die worden opgenomen in de basisregistratie ondergrond.

Onderdeel H

Met de voorgestelde toevoeging aan artikel 24, derde lid, van de Wet Bro wordt voorzien in een expliciete grondslag voor de bepalingen in de Regeling basisregistratie ondergrond omtrent de toepassing van artikel 24, tweede lid, van de Wet Bro.

Onderdeel I

Dit betreft een wetstechnische correctie. In artikel 2.7 van de Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming was een onjuiste wijzigingsopdracht geformuleerd voor artikel 26, tweede lid, van de Wet Bro. Met het opnieuw vaststellen van dat lid wordt dit gecorrigeerd.

Artikel II

Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen zal rekening worden gehouden met het stelsel van vaste verandermomenten en invoeringstermijnen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren