

Vergaderjaar 2024–2025

33 839

Regels omtrent de basisregistratie ondergrond (Wet basisregistratie ondergrond)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTE- LIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

Op 1 januari 2018 is de Wet basisregistratie ondergrond (Wet Bro) in werking getreden¹. Het doel van de in deze wet genoemde registratie is het aan een ieder beschikbaar stellen van gegevens en modellen over de ondergrond die bij of krachtens de wet in de Bro zijn opgenomen. Dit ter bevordering van:

- een goede vervulling van publiekrechtelijke taken, voor zover de gegevens en modellen daarvoor noodzakelijk zijn;
- een efficiënte uitwisseling en een efficiënt gebruik van geo-informatie.

In aanloop naar inwerkingtreding van de wet heeft de destijds verantwoordelijk Minister, de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Tweede Kamer laten weten de basisregistratie ondergrond (BRO) stapsgewijs tot stand te zullen brengen². In fase 1 (2018–2024) zijn in vier tranches in totaal 27 verschillende brondocumenten aangewezen. Inmiddels is fase 2 gestart, waarin de BRO wordt uitgebreid met milieuhygiënische gegevens via wijziging van het Besluit Bro.³

Evaluatieonderzoek 2024

Artikel 42 van de wet Bro schrijft voor dat de verantwoordelijk Minister, inmiddels de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Staten-Generaal na inwerkingtreding een verslag toezend over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De laatste registratieobjecten die in werking zijn getreden zijn per 2022 gerealiseerd. Op basis van deze inwerkingtreding ben ik in 2024 gestart met de beleidsevaluatie BRO. Gelet op genoemd artikel heb ik onderzoeksbureau

¹ *Stb.* 2017, 504.

² *Kamerstuk* 33 839, nr. 6, p. 3, 10–11.

³ *Kamerstuk* 36 544, nr. 3, p. 2.

Ecorys gevraagd de wet Bro te evalueren.⁴ Het verslag daarvan treft u bijgaand aan.

Het onderzoek richt zich op twee delen. Het eerste deel betreft de doeltreffend en doelmatigheid van de Wet Bro. Het tweede deel bestaat uit conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoeksbureau heeft gebruik gemaakt van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader volgt de in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2022 voor beleidsevaluaties neergezette lijn van input, activiteiten, output en resultaten/impact. In de evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt voor de dataverzameling. Door gebruik te maken van de zogenaamde «mixed method»-methodiek zijn tekortkomingen in de ene informatieverzamelingsmethode opgevangen door de ander. De volgende onderzoeksmethoden zijn gehanteerd: deskstudie, interviews en een validatiesessie.

Doeltreffend en doelmatig

Ecorys stelt dat dat de Wet Bro momenteel doeltreffend is, en nog aan doeltreffendheid kan winnen als het bewustzijn en kennisniveau over de ondergrond bij medeoverheden op peil wordt gebracht en de gebruiksvriendelijkheid wordt verbeterd. Als aan deze randvoorwaarden wordt voldaan zal het gebruik naar verwachting nog verder toenemen. De BRO draagt met betrouwbare en gevalideerde informatie bij aan de beheersbaarheid van ondergrondrisico's in (grootschalige) projecten, denk hierbij aan de realisatie van grootschalige woningbouw, de aanleg van wegen, spoorwegen en dijken maar ook de winning van water en de opslag van CO₂. De BRO geeft gebruikers een duidelijker zicht op risico's in de ondergrond, en geeft relevante beslisinformatie voor bestuurders, burgers en beleidsmakers.

Ecorys constateert dat de BRO een bepaalde volwassenheid heeft gekregen in de afgelopen jaren. In grote projecten of bij grote organisaties wordt de informatie al wel gebruikt om de risico's te beheersen in projecten. Voor kleinere organisaties of gemeentes is dit vaak nog niet het geval. Terwijl ook deze partijen in de komende jaren te maken krijgen met toenemende aandacht voor de bodem en ondergrond door beleidsdossiers als de energietransitie, woningbouw en water en bodem. De komende jaren dient de focus te liggen op het gebruik en de interpretatie van de gegevens voor het maken van onderbouwde besluiten. Er is een sterke behoefte aan meer kennis van de ondergrond en 3D-applicaties (o.a. digital twins) die overheidsinstanties kunnen helpen in hun begrip van de ondergrond te vergroten en weloverwogen besluiten te kunnen nemen.

Ecorys concludeert dat de Wet Bro doelmatig is gerealiseerd:

- De gerealiseerde investeringskosten in de periode 2016 t/m 2022 zijn binnen de begroting gebleven.
- In de gerealiseerde uitgaven is een logische lijn te ontdekken; bij aanvang is met name geïnvesteerd om systemen en standaarden op te zetten, later worden uitgaven meer besteed aan het vullen van de datasystemen.
- Daarnaast is de BRO doelmatig voor wat betreft de investeringen die zijn gedaan; deze wegen op tegen de baten.

⁴ *Beleidsvaluatie Wet BRO. Eindrapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Ecorys, Rotterdam 19 september 2024) is als bijlage toegevoegd.

- Uit het gebruikersonderzoek (2024), gebruikscijfers van PdoK en TNO-GDN ziet VRO een exponentiele groei in gebruik van ondergrondgegevens

Met het oog op de toekomst is van het belang dat de komende jaren voldoende budget beschikbaar komt voor beheer en verdere doorontwikkeling van de BRO.

Daarnaast kan de doeltreffendheid volgens, de door Ecorys geïnterviewde partijen, nog verder worden vergroot door het beschikbaar stellen van aanvullende datasets, denk hierbij aan archeologie en onontplofte oorlogsresten in één systeem en het verwerken van wijzigingen in werkafspraken in plaats van in een ministeriële regeling.

De aanbevelingen

De onderzoekers hebben in relatie tot de bevindingen een aantal aanbevelingen voor verbetermaatregelen. Deze aanbevelingen richten zich op de volgende punten:

1. Verhoog de jaarlijkse middelen voor beheer structureel
Vanwege beperkte middelen voor beheer kunnen additionele wensen, zoals het vergroten van de gebruiksvriendelijkheid en het ontwikkelen van additionele (3D) applicaties niet worden ingewilligd. Het gaat om een extra benodigd bedrag van circa 5 tot 6 miljoen euro per jaar. Een belangrijke aanbeveling om de BRO door te kunnen ontwikkelen en daarmee de doeltreffendheid te vergroten is daarom de jaarlijkse beheerkosten structureel te verhogen.
2. Continueer de integrale samenwerking
Meerdere departementen en diverse (overheids)organisaties werken samen in het kader van de BRO (zie 4.1.4). Dit hangt onder andere samen met dat de beleidsverantwoordelijkheid voor de diepe en ondiepe ondergrond verdeeld is over verschillende overheden. Een goede samenwerking tussen de betrokken partijen is daarom essentieel voor het succes van de BRO. Het draagt bij aan betrouwbare, actuele en volledige gegevens in de BRO en zorgt voor een gecoördineerde en efficiënte aanpak van ondergrondse activiteiten. De betrokken partijen dienen daarom in te blijven zetten op het continueren van de samenwerking om ervoor te zorgen dat iedereen zijn beleidsverantwoordelijkheden nakomt. Dit faciliteert tevens dat beleidsverantwoordelijke departementen zich gezamenlijk hard kunnen blijven maken voor het oplossen van de structurele tekorten binnen de BRO.
3. Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van en bewustzijn over de BRO, ook door 3D
Diverse geïnterviewde partijen geven aan dat het bewustzijn en de gebruiksvriendelijkheid moeten worden vergroot, alvorens het gebruik op grote schaal kan toenemen. De focus heeft nu voornamelijk gelegen op het vullen van de database, en zou in de komende jaren moeten veranderen naar het (benadrukken van) het gebruik en de meerwaarde van de gegevens in de BRO. Daarbij kan het helpen als de bestuurlijke aandacht voor de bodem en ondergrond generiek, en de BRO specifiek, bij wethouders van kleine gemeenten en enkele gedeputeerden, wordt vergroot.
4. Streef naar het samenbrengen van data in één systeem
Niet alle data vanuit de ondergrond staat in de BRO. Verschillende systemen worden naast de BRO nog gebruikt zoals DINO-loket en het Landelijk Grondwater Register (LGR). Ook is in de interviews gesproken over een koppeling tussen andere digitale systemen, zoals bijvoorbeeld tussen de BRO en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), zodat data vanuit verschillende systemen in één systeem beschikbaar is. In de toekomst zou het efficiëntievoordelen kunnen

opleveren als alle data uit aanpalende systemen beschikbaar komt in de BRO, zodat data niet bij verschillende bronnen aangeleverd hoeft te worden en op één punt geraadpleegd kan worden.

5. Verwerk onderdelen van de BRO in werkafspraken in plaats van via een ministeriële regeling.

In een aantal interviews is daarnaast benoemd dat de snelheid van het doorvoeren van veranderingen in de Wet BRO omhoog kan door niet alles via een ministeriële regeling, maar in werkafspraken vast te leggen. De huidige opzet werkt vertragend. Momenteel betekent een wijziging in een catalogus een wijziging van de ministeriële regeling en deze wijzigingen kosten veel tijd

Hierna zal ik puntsgewijs aangegeven hoe met de aanbevelingen om te gaan:

1. Verhoog de jaarlijkse middelen voor beheer structureel

Op 12 februari jl. heeft mijn voorganger u de *Meerjarenvisie Beraad voor Geo-informatie (2024). Zicht op Nederland*⁵ aangeboden. In de meerjarenvisie geven Rijk, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties aan dat een datagedreven aanpak van ruimtelijke opgaven veel baten oplevert. Tegelijkertijd constateren zij dat de financiering van beheer en onderhoud, doorontwikkeling en vernieuwing van de Nationale Geo-informatie Infrastructuur, waar de BRO deel van uitmaakt, dringend aandacht vergt. Zoals in de aanbestedingsbrief bij de meerjarenvisie is gemeld, heeft mijn ministerie daarom aan ABD Topconsult een advies gevraagd over een passende financieringssystematiek. Op basis van dit advies vinden nu interdepartementale gesprekken plaats over aanvullende structurele financiering. In de Rijksbegroting is in elk geval € 1.8 miljoen euro opgenomen voor de financiering van het beheer van BRO-fase 2 (milieu-kwaliteit) voor de jaren 2025–2028. Daarmee is de grootste blokkade voor inwerkingtreding per 1 juli 2025 is weggenomen.

Jaarlijks wordt er gewerkt met een beheerplan voor de BRO, hierin prioriteren we ontwikkelingen zoals veiligheid (security), life cycle management, performance verbeteringen en natuurlijk gebruikerswensen. Voor 2024 is er eenmalig een aanvullende bijdrage van € 2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het doorvoeren van verbeteringen. In 2025 werken we met investeringsvoorstellen ten behoeve van het verbeteren van efficiëntie, met als doel het wegwerken van achterstallig onderhoud en het op langer termijn reduceren van beheerkosten.

2. Continueer de integrale samenwerking

Ik onderschrijf het belang van samenwerking tussen de betrokken partijen. Hier zal ik mij blijvend voor inzetten. Daarnaast, zoals hierboven aangegeven, werkt mijn ministerie aan een voorstel voor aanvullende structurele financiering van de Nationale Geo-informatie Infrastructuur en de BRO. Het Ministerie van IenW is nauw betrokken bij de interdepartementale gesprekken hierover.

3. Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van en bewustzijn over de BRO, ook door 3D

Dit advies is tweeledig: de BRO gebruiksvriendelijker te maken en decentraal de kennis van en aandacht voor water en bodem en de meerwaarde van de BRO vergroten. Ten aanzien van het eerste werkt mijn

⁵ *Samen datagedreven werken aan de fysieke leefomgeving*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2023 (*Kamerstuk* 29 435, nr. 266).

ministerie met de ketenpartners continu aan het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid. Recentelijk, op 1 oktober 2024, is de eerste OGC-API⁶ op de BRO live gegaan. Voorts is er een online leermodule ontwikkeld voor BRO-fase milieukwaliteit. Tegelijkertijd zijn er nog voldoende verbeterwensen. Als gevolg van de financiële tekorten moet echter een groot deel daarvan nu blijven liggen. Eerder genoemde interdepartementale gesprekken over structurele financiering moeten hiervoor uitkomst gaan bieden. Overigens wil ik nadrukkelijk ook aandacht houden voor wat mijn ministerie in samenwerking met de ketenpartners oppakt en waar het ministerie de markt moeten uitdagen voor het verder brengen en gebruiksvriendelijker maken van de toegang tot de gegevens.

Het tweede punt is het vergroten van kennis van en aandacht voor water en bodem, ook in 3D. Het voordeel is dat het benaderen van de ondergrond wel in 3D moet vanwege de opbouw en diepte van verschillende maatschappelijk relevante thema's zoals warmte opslag en winning, delfstoffen en infrastructuur. Een verdere koppeling aan de bovengrond staat nadrukkelijk op het wensenlijstje van VRO. Het boven- en ondergrond koppelen kan door middel van Digitale Tweelingen en het gebruik van de TNO- en WenR-modellen hierin. Daarnaast verkennen we momenteel of het vergroten van kennis en bewustzijn onderdeel van de scope van TNO kan zijn.

4. Streef naar het samenbrengen van data in één systeem

Het samenbrengen van data in één systeem is niet zomaar de juiste weg. Mede in het licht van het Federatief Datastelsel (FDS) om datasets federatief te koppelen en niet alles in de scope van een basisregistratie trekken.⁷ Hierbij is het adagium dus, federatief tenzij, dit geldt ook voor de onderdelen archeologie en onontpofte oorlogsresten. Specifiek voor de BRO worden gegevens over grondwateronttrekkingen en bodemenergiesystemen uit het Landelijk Grondwater Register (LGR), verantwoordelijkheid voor de provincies, automatisch doorgestuurd naar de BRO. Vooralsnog staat integratie van deze systemen niet op de wensenlijst.

Samenhang betreft ook samenhang tussen systemen en beleidsvelden. Daarom wordt er ook gewerkt aan het koppelen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de BRO op het datacomponent. Beide ICT-projecten kennen hun eigen ontwikkelsnelheid. Vooralsnog wordt er nu gewerkt aan het uitbreiden van de indieningsvereisten voor vergunningen in de Omgevingsregeling om onderzoeksgegevens te kunnen opnemen in de BRO.

5. Verwerk wijzigingen in catalogi van de BRO in werkafspraken in plaats van via een ministeriële regeling

Voordat ik in ga op het advies is het goed om te beseffen dat een basisregistratie een wettelijke basis kent, en dat dit de kwaliteit van gegevens waarborgt en dat conform afspraken en standaarden gewerkt wordt.

Er zijn drie redenen waarom een ministeriële regeling nodig is voor wijziging van een catalogus:

- Ten eerste dient voorbereiding en bekendmaking van een wijziging van een ministeriële regeling in de Staatscourant de rechtszekerheid voor bronhouders, gegevensleveranciers en afnemers. Een catalogus verplicht hen om op deze manier te leveren aan de BRO en af te

⁶ Grondwatermonitoring-domein uit de BRO nu ook beschikbaar als OGC API Features - PDOK.

⁷ *Realisatieplan Federatief Datastelsel 2023–2027. Versie 1.0*, Realisatie IBDS, Den Haag 2023, paragraaf «Een kijkje in de toekomst: hoe gaat het straks werken?».

nemen van de BRO; het beginsel van de democratische rechtstaat staat de overheid alleen toe een verplichting op te leggen als hieraan een wettelijk voorschrift ten grondslag ligt.

- Ten tweede moet een catalogus, een zogenaamd «ontwerp voor een technisch voorschrift», worden voorgelegd aan de Europese Commissie (artikel 5, eerste lid, van de richtlijn (EU) nr. 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, *PbEU* 2015, L 241).
- Ten derde kan zo bewaakt worden dat gegevens in de catalogi alleen worden aangemerkt als authentiek, als zij vallen onder artikelen 19–23 van de Wet Bro en artikelen 3.1-3.4 van het Besluit Bro. Alleen voor authentieke gegevens geldt de gebruiksplicht voor bestuursorganen.

Als Minister ga ik niet mee in het advies om te gaan werken met alleen werkafspraken. Wel zeg ik toe de staande werkwijze te hanteren dat werkafspraken in sommige gevallen op een wijziging van de regeling kunnen vooruitlopen, namelijk als het aanvullingen en/of nadere duidingen betreft, maar niet als het inhoudelijke wijzigingen of het laten vervallen van onderdelen in een catalogus betreft.

Alles overziend ben ik van mening dat de conclusies en aanbevelingen uitwijzen dat we met de BRO op de goede weg zijn. Komt bij dat de gebruikscijfers van de BRO laten zien dat de BRO een groot succes is. De BRO niet meer weg te denken is als belangrijke informatiebron, van hoge kwaliteit, voor het vinden van antwoorden voor de maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Precies zoals ik met de meerjarenvisie Zicht op Nederland (ZoN) voor ogen heb met de basisregistraties. Op 29 januari is de beleidsevaluatie BRO ook besproken in de Programma-stuurgroep van de BRO. Ook zij onderschrijven de conclusies en aanbevelingen uit de beleidsevaluatie. Wel is nadrukkelijk de wens uitgesproken om aankomende jaren aandacht te besteden aan het gebruik en gebruiksgemak van de BRO. Hier kan ik mij volledig in vinden.

De aandacht die in de evaluatie wordt gevraagd voor financiering van de BRO staat niet op zichzelf. Bij het aanbieden van de meerjarenvisie aan de Tweede Kamer heeft mijn voorganger aangegeven dat de financiering van de gehele geo-informatie infrastructuur dringend aandacht behoeft, omdat er sprake is van een structureel tekort op de middelen voor beheer, dat jaarlijks toeneemt door stijgende kosten als gevolg van o.a. inflatie, toegenomen eisen aan informatieveiligheid en eisen als gevolg van digitale toegankelijkheid. Daarom is aan ABDTOPConsult een advies gevraagd over een meerjarenbegroting en een financieringssysteem. ABDTOPConsult heeft geconstateerd dat dat het op orde houden van de basis en de noodzakelijke ruimte voor vernieuwing en doorontwikkeling om extra middelen vragen, zodat de geo-informatie infrastructuur, waaronder de BRO, mee kan groeien met nieuwe ruimtelijke informatiebehoeften vanuit maatschappelijke opgaven. Op dit moment is een robuuste financiering voor ontwikkeling en beheer van de Nationale Geo-informatie Infrastructuur een belangrijk onderwerp van gesprek in het interbestuurlijke Beraad voor Geo-Informatie. Na besluitvorming over de Voorjaarsnota zal duidelijk worden welke middelen op de Rijksbegroting voor de Nationale Geo-Informatie Infrastructuur beschikbaar komen. Afhankelijk van die uitkomst zal bepaald worden welke gewenste ontwikkelingen wel of geen doorgang kunnen vinden. Daarbij geldt dat in ieder geval voldaan zal moeten worden aan de wettelijke vereisten van kwaliteit en beschikbaarheid van de basisregistratie.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer