



Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu  
*Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport*

## **Verkenning & Advies Wegverkeersgegevens DSO**

RIVM Rapport 2016-0146  
D.E. Lolkema | D.G. de Gruijter |  
R. Hoogerbrugge





Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu  
*Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport*

## **Verkenning & Advies Wegverkeersgegevens DSO**

RIVM Rapport 2016-0146

## Colofon

© RIVM 2017

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

D.E. Lolkema (auteur, kwartiermaker IH Geluid), RIVM  
D.G. de Gruijter (kwartiermaker IH Geluid), RIVM  
R. Hoogerbrugge (kwartiermaker IH Lucht), RIVM

Contact:  
Dorien Lolkema  
Centrum Milieukwaliteit  
dorien.lolkema@rivm.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van IenM/EB, in het kader van Implementatie Omgevingswet

Dit is een uitgave van:  
**Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu**  
Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven  
Nederland  
www.rivm.nl

## Publiekssamenvatting

### **Verkenning & Advies Wegverkeersgegevens DSO**

Met de Omgevingswet komt er één integrale wet om de fysieke leefomgeving te beschermen en effectief te gebruiken. De Omgevingswet beoogt onder andere de besluitvorming te versnellen en te verbeteren. Het gebruik van de Omgevingswet zal worden ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Om de besluitvorming te kunnen versnellen en verbeteren, is het van belang dat alle gegevens over de fysieke leefomgeving zowel eenvoudig beschikbaar als consistent zijn. Gegevens over wegverkeer vormen een belangrijke bron voor de domeinen Lucht en Geluid binnen de fysieke leefomgeving. Het is dan ook essentieel dat via het DSO consistente wegverkeersgegevens beschikbaar komen. Om dit te realiseren heeft het RIVM – vanuit haar verantwoordelijkheid voor de domeinen Lucht en Geluid binnen het DSO – een verkenning uitgevoerd. Het RIVM heeft de verkenning uitgevoerd samen met gebruikers en bronhouders.

Deze partijen constateren dat het belangrijk is om de wegverkeersgegevens (zowel over het gebruik als eigenschappen van de weg) beter beschikbaar, toegankelijk en consistent te maken. Dit versterkt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de juridische houdbaarheid van beslissingen. Ook verbetert het een integrale afweging van beslissingen over de leefomgeving. Alle partijen hebben aangegeven gezamenlijk aan verbetering te willen werken.

Op basis van de verkenning heeft het RIVM een advies opgesteld, waarin een voorlopig streefbeeld en de vervolgstappen zijn geformuleerd om consistente, landsdekkende wegverkeersgegevens te realiseren.

Kernwoorden: wegverkeersgegevens, Digitaal Stelsel Omgevingswet, Informatiehuis Geluid, Informatiehuis Lucht, generieke gegevensverzamelingen



## Synopsis

### **DSO Road Traffic Data Report & Advice**

The Environment and Planning Act [Omgevingswet] brings us one integral environmental law to protect and effectively plan the living environment. Amongst others, the Environmental and Planning Act means to accelerate and improve decision making. This process will be supported by the Digital System for the Environment and Planning Act (DSO).

To accelerate and improve decision making, it is important that all data regarding the living environment are easily accessible as well as consistent. Data on road traffic are an important source for the domains air and noise within the living environment. It is therefore essential that consistent road traffic data are made available via the Digital System for the Environment and Planning Act. To realise this, RIVM, responsible for the domains air and noise in the Digital System for the Environment and Planning Act, made an investigation. In the investigation, RIVM involved both users and source data owners.

These parties acknowledge the importance of improving the availability, accessibility and consistency of road traffic data (both the use of roads as well as the properties of the roads). This enforces the legal tenability of decisions when the Environmental and Planning Act is enforced. Also, it improves a proper weighing up of decisions relating to the living environment. All parties indicated the will to work together on improvement.

Based on the investigation, RIVM has drawn up specific recommendations with a temporary envisaged objective and follow-up steps to realize consistent nationwide road traffic data.

Key words: road traffic data, Digital System for the Environment and Planning Act, Noise information house, Air information house, Generic data sets





## Inhoudsopgave

### **Samenvatting — 9**

#### **1 Inleiding — 11**

1.1 Kader — 11

1.1.1 Wegverkeersgegevens van groot belang — 12

1.2 Werkwijze — 12

#### **2 Problematiek — 15**

2.1 Bevindingen problematiek stakeholders — 15

2.2 Mogelijk te behalen winst — 18

#### **3 Oplossingsrichting — 21**

3.1 Streefbeeld — 21

#### **4 Advies – aanpak vervolgproces — 27**

### **Referenties — 31**



## Samenvatting

Dit rapport bevat een verkenning en advies over het gebruik van wegverkeersgegevens in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het rapport is bedoeld voor alle partijen die in enigerlei rol voor het DSO (gaan) werken met wegverkeersgegevens.

De Omgevingswet beoogt integraal naar de leefomgeving te kijken. Het is daarom essentieel dat bij de verschillende domeinen (zoals geluid, lucht, infrastructuur) uitgegaan wordt van dezelfde wegverkeersgegevens. Daarnaast komen door het gebruik van open data binnen het DSO bestaande inconsistenties duidelijker naar voren, met risico's voor de houdbaarheid van juridische beslissingen en aantasting van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de overheid als gevolg. Betrouwbare en consistente wegverkeersgegevens zijn dan ook essentieel binnen het DSO. Vijf van de tien voorziene Informatiehuizen maken gebruik van wegverkeersgegevens.

Deze verkenning is uitgevoerd door de kwartiermakers van de Informatiehuizen Lucht en Geluid, met betrekking van partijen uit het relevante netwerk in de volle breedte.

Alle betrokken partijen constateren dat het belangrijk is om de wegverkeersgegevens (zowel over het gebruik als eigenschappen van de weg) beschikbaar, toegankelijk en consistent te maken. Dit versterkt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de juridische houdbaarheid van beslissingen. Ook verbetert het een integrale afweging van beslissingen over de leefomgeving. Alle partijen hebben aangegeven gezamenlijk aan verbetering te willen werken.

Als voorlopig streefbeeld is geformuleerd te komen tot een basisvoorziening wegverkeersgegevens waarin alle wegverkeersgegevens (rijks-, provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen), die noodzakelijk zijn voor infrastructurele/verkeerskundige beslissingen en beslissingen die gericht zijn op rechtsgevolg ingevolge de Omgevingswet, duurzaam digitaal ontsloten worden op een wijze die past binnen de totale architectuur van het DSO.

Het advies is om zo spoedig mogelijk met een breed samengesteld werkteam tot een werkplan te komen, waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden, om zo stap voor stap een basisvoorziening wegverkeersgegevens te realiseren.



# 1 Inleiding

## 1.1 Kader

De kwartiermakers van de Informatiehuizen Lucht en Geluid brengen als resultaat van een eerste verkenning advies uit over wegverkeersgegevens in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) aan de directie Eenvoudig Beter. De verkenning richt zich op:

1. de problematiek rondom wegverkeersgegevens;
2. (contouren van) de mogelijke oplossing;
3. aandachtspunten bij de verdere aanpak (proces).

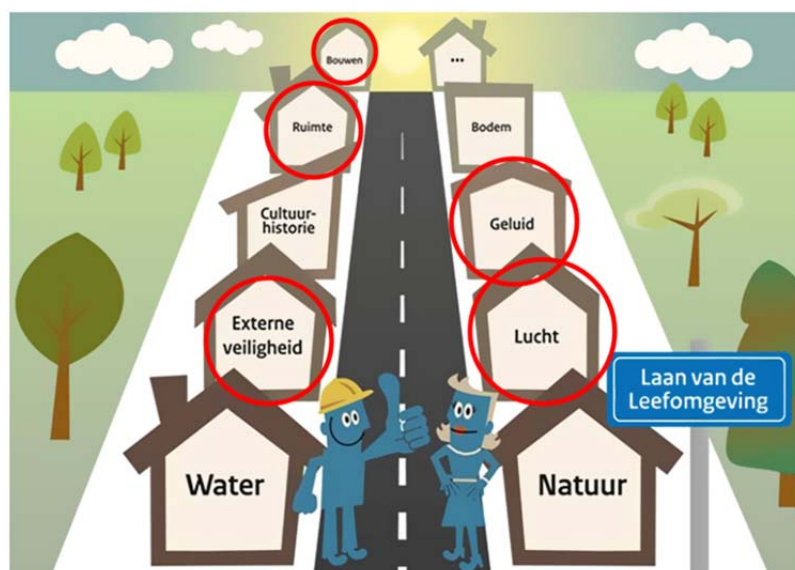
De verkenning maakt deel uit van de analyses van voornoemde huizen en van de Advisering over generieke gegevensverzameling (referentie Baumann et al.).

Wegverkeersgegevens worden in dit kader gedefinieerd als:

- gegevens over het gebruik van de weg (intensiteiten, snelheden, etc);
- gegevens over de eigenschappen van de weg (wegverharding, schermen, etc.).

Het gaat daarbij om zowel rijks-, provinciale en waterschaps- als gemeentelijke wegen. Het betreft historische, actuele en prognostische waarden. Deze kunnen gemeten of gemodelleerd zijn. Hieronder vallen zowel de statische als de dynamische gegevens. Spoorwegen, waterwegen en luchtvaart vallen voor deze verkenning buiten de scope.

Vijf van de tien Informatiehuizen zullen, gelet op de Omgevingswet, gebruikmaken van wegverkeersgegevens: Lucht, Geluid, Externe Veiligheid, Bouw en Ruimte. Voor de huizen Lucht en Geluid zijn verkeersgegevens zelfs de grootste gegevensbron.



Figuur 1. Vijf van de tien Informatiehuizen maken gebruik van wegverkeersgegevens.

### 1.1.1 *Wegverkeersgegevens van groot belang*

Het feit dat vijf van de tien Informatiehuizen gebruikmaken van wegverkeersgegevens geeft aan dat wegverkeer binnen het te ontwikkelen DSO een belangrijke rol speelt. Wegverkeer is een belangrijke bron van luchtverontreiniging en geluidoverlast. Bij het realiseren van verblijfsruimten (woningen, scholen, et cetera) moet rekening gehouden worden met de lokale luchtverontreiniging en geluidoverlast. Andersom moet bij het aanleggen van wegen rekening gehouden worden met toenemende luchtverontreiniging en geluidoverlast door het gebruik van de weg. Bij het realiseren van industrie- en bedrijventerreinen dient rekening gehouden te worden met een toename van de verkeersstromen en daarmee met een toename van de luchtverontreiniging en geluidoverlast. Wegverkeersgegevens vormen op deze manier een van de belangrijkste informatiebronnen binnen het DSO.

### **Wegverkeersgegevens zijn essentieel voor het DSO.**

## 1.2 **Werkwijze**

Deze eerste verkenning is uitgevoerd in de eerste helft van 2016 door middel van:

- werkbijeenkomsten met verschillende stakeholders in het netwerk van bronhouders, gebruikers, kwartiermakers van Informatiehuizen, provincies, gemeenten en andere belangrijke partijen, zoals NDW en CROW;
- gesprekken met gebruikers/bronhouders (onder andere gemeenten, omgevingsdiensten) en experts (onder andere RWS, NDW, BGT);
- deskstudie.

De verslagen van de werkbijeenkomst en de gesprekken zijn in een achtergronddocument gebundeld beschikbaar ([mailto: auteur](mailto:auteur)). Inzet was om partijen uit het relevante netwerk in de volle breedte te betrekken. Hun inbreng was zeer waardevol om in brede zin zicht te krijgen op de praktijk. Tijdens het proces is afstemming geweest met de begeleidingscommissies van de huizen Lucht en Geluid en van het project Generieke gegevensverzamelingen.

Naast deze verkenning zijn in het kader van het DSO andere projecten/activiteiten op het gebied van wegverkeersgegevens in gang gezet, zoals de start van de ontwikkeling van een informatiemodel voor wegverkeersgegevens, een juridische verkenning naar noodzakelijke wegverkeersgegevens, gelet op besluiten die gericht zijn op rechtsgevolg ingevolge de Omgevingswet en de Verkenning beheer milieuruimte DCMR waarin verkeer ook aan bod komt. Omdat wegverkeersgegevens voor meerdere Informatiehuizen van belang zijn, ligt er tevens een relatie met het project generieke gegevensverzamelingen ten behoeve van het DSO. Daarnaast loopt bij het rijk het project verbetering modellen (IenM/RWS). Ten tijde van dit advies waren de resultaten van deze andere trajecten nog niet volledig bekend. In een volgende stap kunnen de resultaten van de verschillende trajecten/activiteiten integraal en in samenhang met elkaar benaderd worden (zie Hoofdstuk 4).

**Dit advies is bedoeld om gebruikt te worden door alle partijen die in enigerlei rol (opdrachtgever, uitvoerder) voor het DSO met wegverkeersgegevens (gaan) werken.**

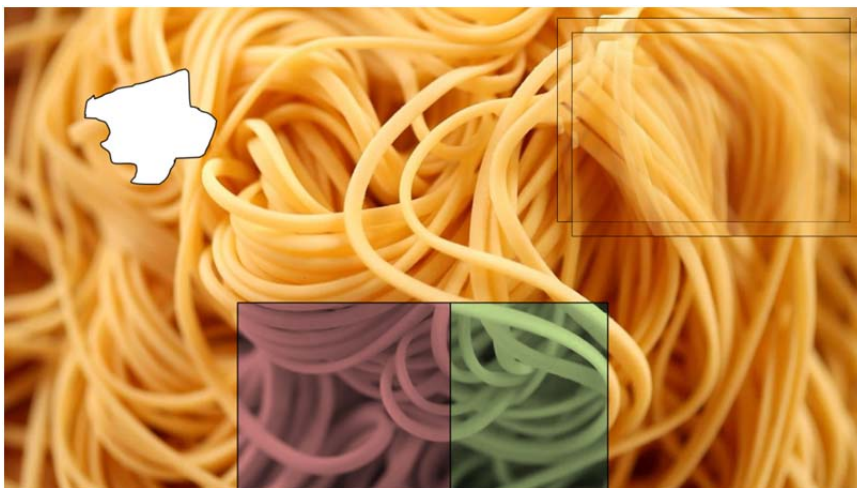




## 2 Problematiek

De Informatiehuizen Lucht en Geluid hebben het initiatief tot deze verkenning genomen, vanuit de overweging dat wegverkeersgegevens voor deze en ook andere Informatiehuizen in het DSO van groot belang zijn, en gelet op verschillende signalen uit de praktijk over problemen ten aanzien van wegverkeersgegevens.

Daarbij is het van belang dat in de praktijk wegverkeersgegevens veelal niet primair voor milieubeslissingen verzameld worden, maar voor andere doeleinden (infrastructurele, verkeerskundige beslissingen) en daarop dus ook toegesneden zijn. Milieu wordt in dit opzicht, kort gezegd, wel als 'bijvangst' beschouwd. Er is dan ook vaak een bewerkingsslag nodig om wegverkeersgegevens (verzameld voor andere doeleinden dan milieu) geschikt te maken voor toepassing op milieugebied (bijvoorbeeld: verdelingen over etmaalperioden en voertuigcategorieën). In die bewerkingsslag worden keuzes gemaakt die een grote invloed op het eindresultaat kunnen hebben. Aangezien er verschillende soorten modelleringen gehanteerd worden (zo verdeelt niet elk adviesbureau verkeer op dezelfde wijze over de diverse rijbanen) en er niet één standaard/basismodellering is draagt ook dit mede bij aan verschillen in de modelresultaten.



*Figuur 2.1. Metafoor voor de problematiek van verkeersgegevens; complex, dubbelingen, inconsistenties en witte vlekken.*

### 2.1 Bevindingen problematiek stakeholders

Als eerste stap is stilgestaan of er (inderdaad) een probleem in de beleving van de partijen in het netwerk is, en zo ja, om welke soorten problemen het gaat en wie deze problemen hebben.

**'Ja, er is een probleem,' is het breed gedeelde antwoord in het betrokken netwerk van bronhouders en gebruikers van wegverkeersgegevens en Informatiehuizen.**

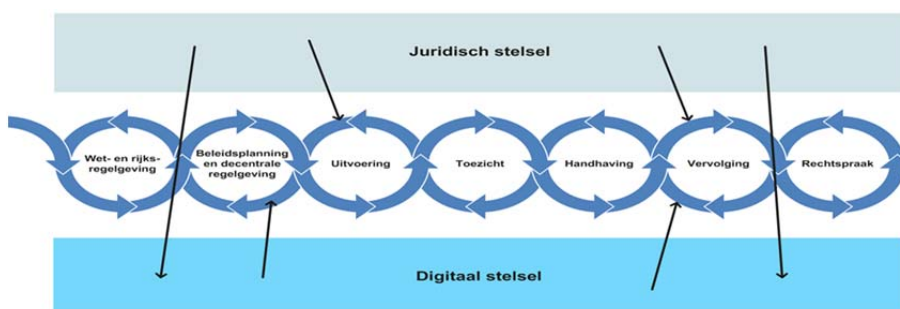
- Allereerst is de beschikbaarheid van en toegankelijkheid tot wegverkeersgegevens een probleem: data zijn niet of slechts beperkt digitaal beschikbaar en/of duurzaam toegankelijk. Binnen één organisatie, of tussen organisaties, is niet altijd bekend welke data beschikbaar zijn. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat onderzoeken dubbel worden uitgevoerd, omdat niet bekend is dat de betreffende informatie al (ergens anders) bekend is. Ook kan dit per casus onnodig veel tijd vergen in het op zoek gaan naar en verzamelen van relevante gegevens.
- Meer tijd en geld. Zo is gezegd dat men in de praktijk soms met diverse bestanden werkt: zowel lokale, provinciale als landelijke systemen, omdat er niet één systeem is waar alle informatievragen mee beantwoord kunnen worden.



*Figuur 2.2. Het verzamelen van de benodigde gegevens kost (onnodig) veel tijd en geld.*

- Vergunningverlening, planvorming, toezicht en handhaving kunnen niet zonder integrale gegevens en integrale systemen/databases. De informatiebasis moet stabiel en veranderingsbestendig zijn: de ontwikkelde informatievoorzieningen moeten kunnen blijven functioneren ongeacht bestuurlijke of organisatorische veranderingen. Dit is echter niet overal het geval. Dit is des te meer problematisch in een situatie van grote organisatorische verandering waar veel organisaties op lokaal niveau mee te maken hebben: reorganisaties binnen één gemeente, fusies tussen gemeenten, overdracht van bepaalde taken/activiteiten aan omgevingsdiensten.
- Er is sprake van inconsistente wegverkeersgegevens: bijvoorbeeld in situaties van geografische overgangen van wegen (rijk/gemeente; gemeente A/gemeente B). Het is niet gangbaar dat in die gevallen afstemming plaatsvindt, of dat partijen elkaars data overnemen, want: 'Wie heeft gelijk?'
- Verschillen in wegverkeersgegevens kunnen optreden tussen domeinen/toepassingen (zoals lucht en geluid), mede omdat er sprake is van verschillende eisen in de betreffende regelgeving. Dit kan ertoe leiden dat (net iets) andere gegevens, of gegevens

op een ander detailniveau voor de beslissingen op verschillende domeinen verzameld moeten worden, terwijl dit mogelijk gestroomlijnd zou kunnen worden. Wat ook optreedt, zijn verschillen tussen prognoses (afhankelijk van het doel waarmee een prognose wordt uitgevoerd) en het hanteren van verschillende peiljaren (voor lucht wordt met vaste jaren (2020, 2025 et cetera) gewerkt, terwijl geluid veelal van tien jaar na de uitvoering van het onderzoek of de geplande realisatie van het plan uitgaat).



Figuur 2.3. Samenhang digitaal stelsel, juridisch stelsel en de beleids- en uitvoeringsketen. [uit: Doelarchitectuur DSO versie 1.81.]

- Partijen hebben ook gevallen genoemd, waarin de regelgeving zodanig geformuleerd is dat deze niet eenvoudig/efficiënt uitvoerbaar is (zo is de categorie-indeling van voertuigen niet rechtstreeks te meten). Er zijn dus situaties waarin de aansluiting tussen regelgeving en praktijk een aandachtspunt is. In die gevallen worden er praktische werkwijzen gezocht om hiermee om te gaan, welke in de praktijk verschillend kunnen zijn.
- Versnippering van informatie is ook als probleem genoemd. Informatiestromen raken met alle veranderingen (in de organisatie, bestuurlijk: overdracht van taken, ontstaan van nieuwe diensten, zoals omgevingsdiensten) versnipperd doordat de informatie over verschillende personen, afdelingen, organisaties verspreid raakt. Het zou kunnen, zo is gezegd, dat dit vooral voor de middelgrote en grotere gemeenten speelt omdat deze het sterkst met veranderingen te maken hebben.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ontwikkeling van het DSO vormt vooral de inconsistentie van de wegverkeersgegevens een probleem. De Omgevingswet beoogt integraal naar de leefomgeving te kijken. Voor afwegingen voor het bevoegd gezag is het daarom essentieel dat bij de verschillende domeinen (zoals Geluid, Lucht, Infrastructuur) uitgegaan wordt van dezelfde wegverkeersgegevens. Daarnaast wordt binnen het DSO in beginsel gewerkt met open data. Dit betekent dat inconsistenties nog duidelijker naar voren komen, met risico's voor de houdbaarheid van juridische beslissingen en aantasting van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de overheid als gevolg. Deze zorgen worden breed in het betrokken netwerk van bronhouders, gebruikers op alle bestuursniveaus (rijk, regionaal, lokaal) en Informatiehuizen gedeeld. Niets doen is dus geen verstandige optie. Tegelijkertijd moet ook het toewerken naar consistente en eenduidige

wegverkeersgegevens niet onderschat worden. Het aantal betrokken partijen is zeer groot en er is een brede praktijk gegroeid waar veranderingen in aangebracht moeten worden. Ook zijn er met de verschillende stakeholders nog een aantal keuzes te maken in ambitieniveau en aanpak.



*Figuur 2.4. Vrouwe Justitia [Foto: Belastingdienst]*

## 2.2 Mogelijk te behalen winst

De winst die in potentie te behalen is met eenduidige wegverkeersgegevens, bestaat uit:

- Efficiencywinst door het vergroten van de beschikbaarheid van en toegankelijkheid tot beschikbare data. Zo kunnen gebruikers sneller de benodigde relevante en actuele data verzamelen voor de betreffende besluiten en plannen. Het is sneller duidelijker wat er al aan bruikbare gegevensbasis is, wat eventueel aanvullend benodigd is en wat in de specifieke situatie bijzondere aandacht verdient (bijvoorbeeld in geval van geografische overgangen).



*Figuur 2.5. Efficiencywinst door centrale ontsluiting.*

- Het verminderen van onderzoekslasten (technisch/inhoudelijk, juridisch). Dubbel onderzoek wordt vermeden, onderzoeksgegevens kunnen beter toegankelijk gemaakt worden en mogelijk hergebruikt worden. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de uitwerking, is er ook vermindering van onderzoekslasten te bereiken indien gemeenschappelijke

instrumenten worden ontwikkeld/afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van modellen.



*Figuur 2.6. Vermindering onderzoekslasten.*

- Het vergroten van de consistentie en kwaliteit van beslissingen en daarmee de juridische houdbaarheid van beslissingen. Een integere transparante gegevensbasis leidt ook tot kwalitatief robuuste beslissingen, die beter stand kunnen houden voor de rechter (vermindering juridische lasten). Ook zou dit ertoe kunnen leiden dat belanghebbende partijen meer vertrouwen hebben in de integriteit van het proces en de gegevens. In de praktijk (ook op decentraal niveau) zijn wel voorbeelden gegeven van situaties waarin bepaalde beslissingen en briefwisselingen nauwlettend begeleid moesten worden door advocaten, vanwege de hoge juridische risico's en gevoeligheid. Hoewel niet de indruk gewekt moet worden dat juridische procedures en discussies over beslissingen tot het verleden zullen behoren, is het wel aannemelijk om te veronderstellen dat het gebruik van een consistente en inzichtelijke set van wegverkeersgegevens bijdraagt aan de juridische kwaliteit van beslissingen en een groter vertrouwen van de burger (referentie Sorel et al.).
- De duurzaamheid van de data. Duurzaamheid houdt mede veranderingsbestendigheid van data in. Afhankelijk van de uitwerking is het mogelijk om zodanige afspraken te maken dat deze ertoe bijdragen dat er geen dataverlies optreedt bij organisatorische/bestuurlijke veranderingen (bijvoorbeeld overdracht van taken) en technologische veranderingen. Op ICT-gebied gaan de ontwikkelingen in het algemeen snel, en het is mede om die reden belangrijk om zoveel mogelijk te werken met algemeen geaccepteerde standaarden die interoperabiliteit en duurzaamheid van data en systemen beogen te borgen. Zo is wel genoemd dat ontwikkelde systemen in de praktijk tegen het probleem aanlopen dat het niet mogelijk is om bepaalde gewenste categorieën of verfijningen toe te voegen: dat maakt dat een systeem statisch is en daardoor aan gebruiksgemak verliest en dat het risico toeneemt op schaduwbestanden.
- Het (als bevoegd gezag) beter mogelijk maken van afwegingen binnen en tussen domeinen. De Omgevingswet biedt meer lokale afwegingsruimte: om die kans daadwerkelijk te kunnen benutten, is het belangrijk om, in ieder geval ook qua gegevensbasis,

gefaciliteerd te worden om integrale afwegingen te kunnen maken.

- Het biedt de mogelijkheid tot 'ontzorgen' (vooral van belang voor kleinere gemeenten). Kleinere gemeenten hebben beperkte speelruimte in mensen en middelen, en staan voor de niet geringe opgave om op de ontwikkelingen op alle beleidsterreinen van een gemeente in te spelen. Integere gegevens over verkeer als onderdeel van een totaal DSO kunnen ertoe bijdragen dat gemeenten ontzorgd worden.



*Figuur 2.7. Ontzorgen*

Deze voordelen zijn in beginsel relevant voor alle stakeholders en vooral voor de bronhouders en bevoegde gezagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat we op dit moment (nog) geen beeld hebben van:

- Een totaaloverzicht van alle knelpunten, inconsistenties en dergelijke op rijks-, regionaal en lokaal niveau. De indruk is wel dat de soorten problemen (zoals hiervoor benoemd) bekend zijn en dat dit op alle bestuursniveaus speelt. Relevant om op te merken is dat er wel al een verbetertraject op rijksniveau (programma verbetering modellen van IenM/RWS) loopt. Het idee van een inventarisatie is in het netwerk van partijen besproken, maar getwijfeld wordt of dit als een op zichzelf staande actie nodig/nuttig is (het kost veel inzet, tijd en geld, terwijl de uitkomsten op voorhand voorspeld kunnen worden, namelijk dat er een gedifferentieerde praktijk bestaat).
- De omvang van de kosten en baten, en hoe deze voor een individuele partij uitpakken (een verkenning naar de financiële kosten en baten zou in een vervolgstap plek kunnen krijgen, zie Hoofdstuk 4).

### 3 Oplossingsrichting

Uit de probleemverkenning blijkt dat er een aanzienlijke verbetering te maken valt op het gebied van beschikbaarheid/toegankelijkheid, consistentie, integriteit van wegverkeersgegevens, en dat dit speelt op alle bestuursniveaus.

Een volgende vraag is hoe 'de oplossing' eruit moet zien, en welke stappen daarvoor nodig zijn. De oplossing die gekozen wordt moet uiteraard de problematiek adresseren, maar ook realistisch en haalbaar zijn, breed gedragen worden door de stakeholders en passen binnen de totale architectuur van het DSO. In het ambitieniveau, de reikwijdte en aanpak van de oplossing zijn dus ook keuzes te maken. Dit vergt maatwerk, en dit kan niet door één partij bedacht, laat staan 'opgelegd' worden. Daarbij is het verstandig om ook te leren van verwante trajecten op het gebied van wegverkeer (zoals de samenwerking in het kader van de NDW, het programma verbetering modellen van IenM/RWS) en daarbuiten (zoals de trajecten gericht op de ontwikkeling van basisregistraties).

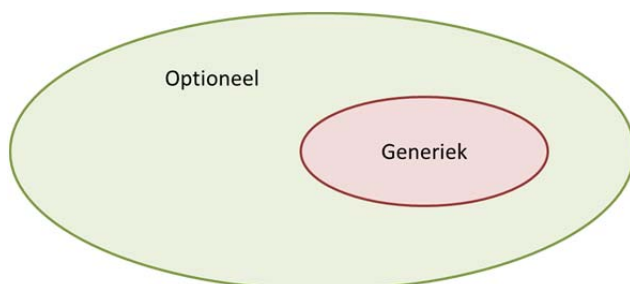
#### 3.1 Streefbeeld

Als 'stip op de horizon' is in het kader van deze verkenning als *voorlopig streefbeeld van de basisvoorziening wegverkeersgegevens* geformuleerd:

De basisvoorziening wegverkeersgegevens wordt stap voor stap opgebouwd. Zo'n tien jaar na de invoering van de Omgevingswet zijn alle wegverkeersgegevens (rijks-, provinciale, waterschaps- en gemeentelijke wegen), die noodzakelijk zijn voor infrastructurele/verkeerskundige beslissingen en beslissingen die gericht zijn op rechtsgevolg ingevolge de Omgevingswet, op één plek (centraal) voor alle gebruikers duurzaam digitaal ontsloten op een wijze die past binnen de totale architectuur van het DSO. Voor eventuele andere toepassingen worden afzonderlijke afspraken gemaakt. De bronhouders zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de data, en hebben zeggenschap over de data. De wegverkeersgegevens voldoen aan een niveau van gemeenschappelijk vastgestelde kwaliteitseisen en zijn transparant en consistent (integer). Omdat niet in één keer, maar stapsgewijs toegewerkt wordt naar deze basisvoorziening, zijn er tevens afspraken over hoe om te gaan met optredende verschillen. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet is er een goed functionerend regime van kwaliteitsborging. Ten aanzien van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse partijen, governance en financiering zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. Daarbij is onder meer de rol van de gebruikers in het systeem ingericht, zowel ten aanzien van de gebruikersbehoeften als ten aanzien van terugmelding van relevante informatie, zodat ook langs die kant aan de kwaliteit van de data wordt bijgedragen.

Beoogd is met dit voorlopige streefbeeld<sup>1</sup> het gesprek over de gewenste richting met alle partijen verder te kunnen voeren, en in meer definitieve vorm als inspirerend en daarmee richtinggevend kader te hanteren. Dit algemene perspectief is dus in ieder geval vatbaar voor verandering en moet stapsgewijs uitgewerkt worden, in samenspraak met de betrokken actoren. Daarbij zijn de volgende strategische uitgangspunten in ieder geval van belang:

- ✓ Uitgangspunt is dat bronhouders verantwoordelijk blijven voor de kwaliteit van de data. Voor kleinere partijen, zoals kleinere gemeenten, zou er een kans zijn om 'ontzorgd' te kunnen worden door afspraken te maken dat een andere partij voor hen de taken uitvoert, waarbij wel helder moet zijn hoe de verantwoordelijkheden (komen) te liggen.
- ✓ Voor de governance is interbestuurlijk draagvlak belangrijk en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande landelijke infrastructuren en samenwerkingsverbanden waarin data over verkeer gedeeld worden en bij de rollen die partijen daarbinnen hebben. Neem hierin mee dat in het visiedocument DSO versie 0.99 vermeld staat: 'De minister zal krachtens of bij wet van elk te bouwen generieke gegevensverzameling een beheerder aanstellen. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de beheerder worden geregeld in de wet.'
- ✓ In de uitwerking zullen met alle partijen keuzes gemaakt moeten worden, waar de knip gelegd moet worden tussen wat als gemeenschappelijke basis op alle gebieden gehanteerd wordt en wat specifiek is per domein (en waarom). Er zullen immers verschillen in informatiebehoeften blijven, gelet ook op de verschillende eisen in de toepasselijke regelgeving. Mede in die context zal ook goed gekeken moeten worden naar de rekenmodellen die gehanteerd worden. Hoe passen deze in dit plaatje: worden deze ook meer gestroomlijnd en op elkaar afgestemd of wordt een keuze voor één model gemaakt, zijn dit afwegingen per domein of domeinoverstijgend? Ook per domein in het specifieke deel zijn dus keuzes te maken.



*Figuur 3.1. Wegverkeersgegevens: wat is generiek en wat is domein/toepassings specifiek (optioneel).*

<sup>1</sup> Als voorlopige werktitel wordt 'basisvoorziening verkeersgegevens' gehanteerd (en niet bijv. 'register', of 'basisregistratie' (een door de overheid formeel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken) omdat beoogd is ruimte voor verder onderzoek en overleg met de betrokken partijen naar de vormgeving/invulling te houden.



- ✓ Tijdens de verkenning is stilgestaan bij de vraag wat de meest gewenste aanpak is om tot eenduidige en consistente wegverkeersgegevens te komen, gelet op het grote aantal betrokken partijen, de verschillen en de belangen. Daarbij is een aantal overwegingen in ieder geval van belang. Ten eerste kan dit niet door een partij 'van bovenaf opgelegd worden'. Het gaat om een aanpak waar alle partijen vertrouwen in hebben. In de tweede plaats zijn er verschillende andere verbeterprojecten op het gebied van (verkeers)data waarvan geleerd kan worden. Niet alleen gaat het dan bijvoorbeeld om het programma verbetering modellen van IenM/RWS, maar ook om projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van basisregistraties (zoals bij het Kadaster) en de ontwikkeling van het NDW. Ook zijn er mogelijk regionale/lokale projecten/trajecten waarvan geleerd kan worden. Hoewel er uiteraard verschillen zijn met deze trajecten, is het aan te bevelen om gericht ook de blik naar buiten te richten en de geleerde lessen uit deze projecten in te winnen en nadrukkelijk te betrekken op de vormgeving en aanpak van deze opgave.

Tijdens deze verkenning zijn al waardevolle inzichten en tips ingebracht over het inregelen van een proces om tot afstemming te komen van werkwijzen; het maken van een afspraak hoe om te gaan met inconsistenties in data; en het effect dat een juridische verplichting om bepaalde data te gebruiken, kan hebben op de borging van de kwaliteit van data (bij de basisregistraties). Belangrijke noties zijn in ieder geval dat:

- dit een proces van samenwerking is;
- er verschillende keuzes te maken zijn in soorten sturing;
- borging van de kwaliteit van data een belangrijk aandachtspunt is;
- er zowel aandacht voor de meer technisch-inhoudelijke kant (gegevens) noodzakelijk is, alsook voor de regelgeving, werkwijzen en processen.

Er moet dan naast aandacht voor de kant van de gegevens, ook naar de regelgeving – welke door de specifieke eisen die gesteld worden aan de gegevens mede de oorzaak is van bestaande verschillen – gekeken worden, en naar werkwijzen en processen bij de bronhouders. Harmonisatie van de diverse ministeriële regelingen zal bijdragen aan de harmonisatie van gegevens, en afspraken over harmonisatie van werkwijzen en processen kunnen leiden tot een harmonisatie aan de kant van de gegevens. Voor de harmonisatie kan aangesloten worden bij de visie over standaardisatie in het visiedocument DSO.

- ✓ Er worden afspraken gemaakt tussen en met de bronhouders over onder meer welke wegverkeersgegevens verzameld worden, de kwaliteit (inclusief actualiteit) van hun data, de wijze waarop gegevens verzameld worden (zoals over format), het beheer en de beschikbaarheid van hun data (gegevens blijven fysiek bij bronhouders).

- ✓ Er moet een gerichte keuze gemaakt worden in welke fase van het proces en op welke wijze de financiële aspecten (bekostigingsafspraken, spelregels) het beste aan bod kunnen komen. Voor de bekostiging van de implementatie van de Omgevingswet vormt het hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening Omgevingswet, dat Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen op 21 april 2016 bereikt hebben, het algemene kader. Voor gegevens ten behoeve van mobiliteitsbeleid gelden eigen financiële kaders.
- ✓ De vormgeving van de basisvoorziening wegverkeersgegevens (bijvoorbeeld een set afspraken over de data, een centrale database waar alle bronhouder aan toeleveren, een 'schil' over de databestanden van de bronhouders, of anderszins) moet uit de verkenning van de inhoud volgen. De vormgeving moet in ieder geval recht doen aan de rollen en wensen van partijen, passen in de totale architectuur van het DSO, en zo efficiënt mogelijk zijn.
- ✓ Er moet verkend worden hoe de uitvoering van afspraken het beste geborgd kan worden om in het gemeenschappelijke belang ongewenste effecten als vrijblijvendheid of 'een keurslijf' te voorkomen. Daarbij zijn in beginsel verschillende wijzen van sturing denkbaar: bijvoorbeeld sturing op standaarden (zoals semantiek), sturing op transparantie (door afspraken te maken, mijlpalen te formuleren, et cetera), sturing via een model van gecentraliseerd eigenaarschap en mogelijk door wet- en regelgeving.
- ✓ Een belangrijk aandachtspunt in de vormgeving van de sturing is al of niet een verplichting in te stellen om gebruik te maken van bepaalde databases (gehele of delen van de basisvoorziening wegverkeersgegevens). Dit zou een incentive kunnen vormen om ervoor te zorgen dat de juiste informatie in de database komt, daar de bevoegde gezagen zowel bronhouder als gebruiker van wegverkeersgegevens zijn. Als het gebruik van een database te vrijblijvend is, verliest de database aan waarde. Ook andere, mogelijk minder positieve effecten moeten uiteraard in de overweging meegenomen worden.
- ✓ Het is van belang om aandacht te hebben voor kosten en baten over de hele informatieketen en dus niet alleen per ketenonderdeel. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten kosten: eenmalige kosten die samenhangen met de stelselherziening omgevingsrecht, structurele kosten die samenhangen met de huidige praktijk, structurele kosten en baten, financiële baten en maatschappelijke baten – zoals aangegeven in het hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht.
- ✓ Een belangrijk aandachtspunt is hoe kleinere gemeenten in dit ontwikkelproces verder te betrekken. Juist bij kleinere partijen kan het lastig zijn om tijd en mensen vrij te maken voor het meedenken over veranderingen. Zij missen de schaal om medewerkers vrij te maken voor het oppakken van complexe

veranderingen. Dit proces is echter ook voor hen zeer belangrijk, en biedt kansen om ontzorgd te worden. Wat willen deze partijen zelf, zijn er mogelijkheden om te faciliteren, welke partijen kunnen hier een rol in spelen (denk aan het aanbieden van raamcontracten)? De omgevingsdiensten spelen hier zeker ook een rol, waarbij opgemerkt moet worden dat de relatie omgevingsdienst-gemeente zeer divers is.

- ✓ Het belang van een basisvoorziening wegverkeersgegevens is groot, het ontwikkelproces is complex (veel bronhouders, vele betrokken domeinen, verschillende informatiewensen, brede gegroeide praktijk), en zal hoe dan ook bepaalde veranderingen van partijen vragen. Dit vraagt een principe-commitment van partijen, maar ook regie en doorzettingsmacht: om stappen te kunnen zetten en knopen te kunnen doorhakken.

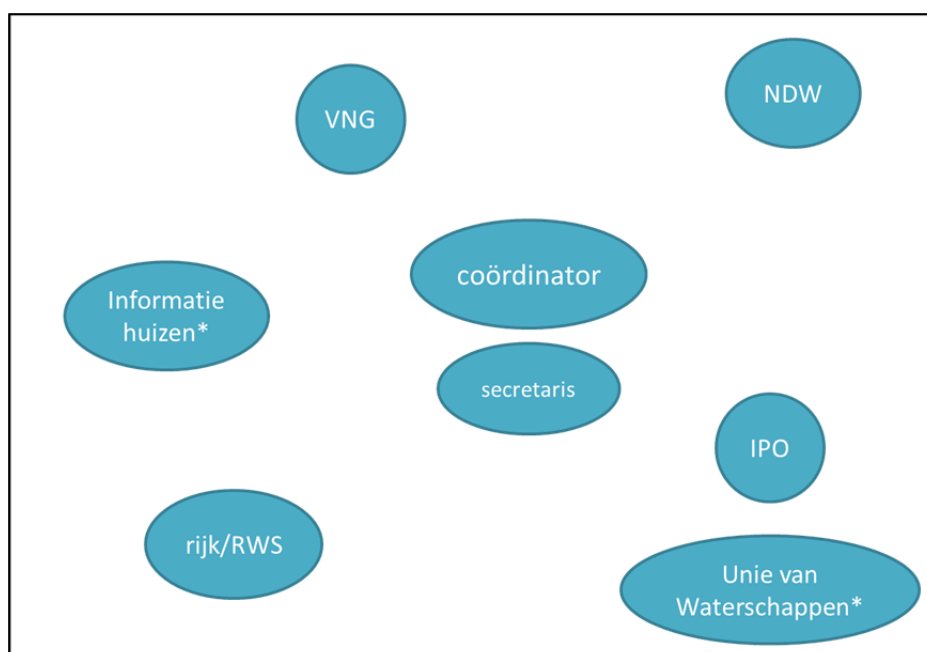


*Figuur 3.2. Metafoor voor eenduidige wegverkeersgegevens; van meerdere bronnen naar diverse toepassingen. [Foto: Paolo Piscolla]*



## 4 Advies – aanpak vervolproces

Het advies is om als volgende stap een werkteam samen te stellen, bestaande uit: een coördinator (nader te bepalen) en contactpersonen namens rijk/RWS, IPO, VNG, Unie van Waterschappen (de Unie zou ook een contactpersoon kunnen vragen mede namens de Unie op te treden), de Informatiehuizen (vooral Lucht en Geluid) en NDW. Voor de voortgang wordt in overweging gegeven om een secretaris aan dit team toe te voegen.



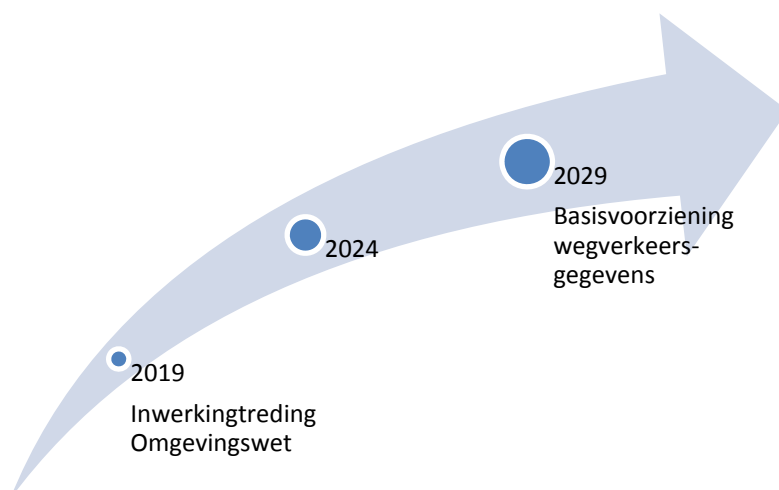
*Figuur 4.1. Werkteam voor het opstellen van een integraal Plan van Aanpak voor de ontwikkeling van de basisvoorziening wegverkeersgegevens.*

Dit werkteam krijgt als opdracht van Eenvoudig Beter/Programmaraad om in de eerste helft van 2017 een voorstel voor een integraal Plan van Aanpak voor de ontwikkeling van de basisvoorziening wegverkeersgegevens op te stellen, en een uitgewerkt werkplan fase 1.0 dat beschrijft:

- Fasering en resultaten, tussenproducten (daaronder valt mede een verdere bespreking van het voorlopige streefbeeld, zoals in deze verkenning geformuleerd is, leidende tot een voorlopige 2.0 versie streefbeeld).
- Een tijdpad (voor de korte en langere termijn).
- De (werk)organisatie en rollen (opdrachtnemer, klankbord<sup>2</sup>, opdrachtgever, zie ook visiedocument DSO).

<sup>2</sup> Het lijkt in ieder geval van belang om ervaringsdeskundige(n) van andere verwante projecten, zoals de ontwikkeling van Basisregistraties, niet alleen tijdens het project te betrekken, maar ook in een klankbordgroep te vragen.

- Aanpak (inclusief strategische uitgangspunten, en analyse op welke wijze het best betrokkenheid van partijen geborgd kan worden).
- Risico's en beheersingsmaatregelen (zoals ook naar voren is gekomen tijdens de kick-off wegverkeersgegevens op 29 maart).
- Projectbudget/financiering.
- Methodiek van programmering/management.



Figuur 4.2. Ontwikkeling Basisvoorziening wegverkeersgegevens.

In dit plan van aanpak worden, voor zover mogelijk, de resultaten van de andere lopende trajecten op het gebied van wegverkeersgegevens (zoals het Informatiemodel) betrokken.

De opdrachtgever (Eenvoudig Beter/Programmaraad) wijst voor dit team een coördinator aan.

**De begeleidingscommissies van de huizen Lucht en Geluid en van generieke gegevensverzamelingen hebben aangegeven dat de coördinatie voor de eerste vervolgstap moet komen te liggen bij de huizen Lucht en Geluid/RIVM.**

Dit algemene plan van aanpak wordt vergezeld van een voorstel voor een werkplan fase 1.0. Het lijkt praktisch om per fase te werken met een uitgewerkt faseplan, dat meer gedetailleerd de voorgenomen activiteiten met planning en aanpak per fase beschrijft. Daar kan rekening gehouden worden met de actuele stand van zaken en met de resultaten van uitgevoerde activiteiten.

Als suggesties en ideeën voor het algemene plan van aanpak, respectievelijk werkplan fase 1.0 worden, gelet op deze verkenning, de volgende punten ter overweging meegegeven:

- Als er in deze fase al (bestuurlijke) behoefte bestaat aan een beeld van de kosten en baten van een basisvoorziening wegverkeersgegevens (orde van grootte van de omvang en waar de kosten en baten vallen) kan besloten worden om kosten-batenonderzoek uit te voeren. Daarbij moet in ieder geval onderscheid gemaakt worden tussen kosten/baten tijdens de

ontwikkeling en kosten/baten in structurele zin. Er moet nadrukkelijk gekeken worden naar de effecten over de hele informatieketen, en niet alleen per ketenonderdeel. Mogelijk kan dit ingebed worden in een van de komende business case onderzoeken.

- Uitwerken van casuïstiek waarbij de informatiebehoefte van gebruikers uitgangspunt vormen. Zo komt concreter in beeld waar gebruikers tegenaan lopen en wat hen kan helpen in hun werkprocessen.
- Er kan geleerd worden van de aanpak en ervaringen (bijvoorbeeld over de inrichting van de rollen, de eisen die gehanteerd worden, het conceptuele kader) in andere projecten met een vergelijkbare/verwante doelstelling, zoals de ontwikkeling van basisregistraties als de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), het verbeterprogramma modellen van IenM/RWS, de ontwikkeling van NDW en regionale/lokale verbeterprojecten op het gebied van informatievoorziening. Het is daarom zinvol om deze lessons learned in te winnen, als input voor het plan van aanpak.
- Follow-up ontwikkeling informatiemodel wegverkeersgegevens. Welke verkeersdata in de basisvoorziening wegverkeersgegevens horen, wordt inzichtelijk gemaakt met het informatiemodel wegverkeersgegevens DSO. Geonovum werkt op dit moment aan dit informatiemodel en betreft daarbij diverse experts uit het netwerk. Op grond van dit informatiemodel zal duidelijk worden welke gegevens benodigd en (in de praktijk) beschikbaar zijn, en welke gegevens benodigd zijn en (nog) niet beschikbaar. In het laatste geval zal overlegd worden met bronhouders en wetgeving om te bezien of de betreffende data echt nodig zijn. Indien er (andere) signalen zijn dat met een aanpassing van regelgeving (bijvoorbeeld herformulering begrippen in regelgeving op verschillende domeinen) belangrijke efficiencywinst te behalen is in de praktijk, zal dit op haalbaarheid onderzocht worden.



Figuur 4.3. Wegverkeer Van Brienoordbrug





## Referenties

Baumann, B. et al., Advisering over generieke gegevensverzameling, RIVM-rapport 2016-0205, RIVM, februari 2017.

Sorel, N. et al., Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, PBL-rapport 500232001, PBL, 28-10-2011.

**RIVM**

*De zorg voor morgen begint vandaag*