

Vergaderjaar 2013–2014

33 899

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de ontwerpen voor bewegwijzering

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het openbaar lichaam dat een weg in beheer heeft of, voor zover een weg niet in beheer is bij een openbaar lichaam, de eigenaar van een weg, is verantwoordelijk voor het plaatsen of verwijderen van bewegwijzering op zijn wegen. Deze openbare lichamen zijn Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten of waterschappen (hierna: wegbeheerder). Die verantwoordelijkheid volgt uit artikel 16, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: wet). Routes en dus ook de langs die routes geplaatste bewegwijzering overstijgen de grenzen van individuele wegbeheerders en eigenaren en maken deel uit van een groter geheel. Zowel voor wegbeheerders en eigenaren als voor weggebruikers is het daarom van belang dat bewegwijzering op het gehele wegennet, dus over de grenzen van individuele wegbeheerders of eigenaren heen, een samenhangend systeem vormt. Dit wetsvoorstel voorziet tegen die achtergrond in de borging van de publieke belangen rondom bewegwijzering: de samenhang van de bewegwijzering, met name in termen van uniformiteit en continuïteit, over de grenzen van individuele wegbeheerders heen. Hiervoor is het nodig dat de verantwoordelijkheid voor die samenhang, met daarbij passende bevoegdheden, bij één organisatie wordt belegd. Dit betekent concreet dat die organisatie verantwoordelijk wordt voor het maken van ontwerpen voor de bewegwijzering op het gehele wegennet. Een landelijke regiefunctie van die organisatie bij de totstandkoming van die bewegwijzering – dat wil zeggen afstemming, door die organisatie, van de ontwerpen voor bewegwijzering met andere wegbeheerders – en het beheer door die organisatie van een landelijke databank zijn hiermee onlosmakelijk verbonden. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

2. Aanleiding en noodzaak

§ 2.1. Achtergrond

Bewegwijzering bestaat uit borden langs de weg met informatie over bestemmingen en afstanden. Bewegwijzering is ontstaan toen de ANWB de uitvoering van deze taak eind 19^e eeuw bij wijze van dienstverlening aan haar leden had opgepakt. Wegbeheerders zijn pas rond 1990 contracten gaan sluiten met de ANWB als uitvoerder van hun inmiddels wettelijke taak (artikel 16, tweede lid, van de wet). De ANWB verzorgde deze bewegwijzeringstaken voor nagenoeg alle wegbeheerders tot 2004. Slechts een klein aantal gemeenten heeft in die periode de bewegwijzering zelf ter hand genomen. Na de aanbesteding in 2003 van taken op het gebied van de bewegwijzering op het rijkswegennet werd deze situatie doorbroken: de onderhandse gunning door wegbeheerders van hun bewegwijzeringstaken aan de ANWB was niet meer in lijn met de aanbestedingsregels. Diensten en producten moeten transparant en in concurrentie worden aanbesteed, tenzij anders is toegestaan. Omdat het niet meer mogelijk was dat de ANWB op de manier zoals hierboven weergegeven, de bewegwijzering voor wegbeheerders bleef verzorgen, is zij in 2006 in overleg met enkele wegbeheerders op zoek gegaan naar een alternatieve vorm van organisatie. Dit resulteerde in 2007 in de oprichting van twee stichtingen, die tot doel hadden de samenhang van bewegwijzering in de toekomst te borgen en daarmee de kwaliteit van bewegwijzering hoog te houden. De ene stichting vormde een inkooporganisatie. Met de andere stichting wilde de ANWB regelen dat aanbesteding door wegbeheerders van hun bewegwijzeringstaken niet meer nodig zou zijn: wegbeheerders zouden aan die stichting een alleenrecht kunnen verstrekken voor de uitvoering van hun bewegwijzeringstaken.

Over het alleenrecht is tussen wegbeheerders echter een discussie ontstaan, waardoor dit initiatief niet goed van de grond kwam. Een andere discussie betrof de werkwijze van de ANWB en de daaraan verbonden kosten. Wegbeheerders waren over het algemeen tevreden over de kwaliteit die de ANWB leverde en over de uitvoering van de taken, maar de doelmatigheid van de bestedingen en de toerekening van de kosten werd niet door iedereen als transparant ervaren. Er bestond ook kritiek op de doorlooptijden en op de prioriteitstelling bij projecten. Ondertussen heeft ook een aantal andere wegbeheerders het contract met de ANWB beëindigd. De ANWB heeft op het moment dat de beide stichtingen werden opgericht al aangegeven dat zij haar activiteiten rondom bewegwijzering binnen afzienbare termijn wilde beëindigen, omdat zij dit niet meer als een bij haar passende taak ziet.

§ 2.2. Knelpunten

De knelpunten die wegbeheerders ervaren in de bewegwijzering zijn alle terug te voeren op het ontbreken van de landelijke regie. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties waarin aanduidingen die binnen het gebied van de ene wegbeheerder worden gehanteerd, niet terugkomen op de borden in het gebied van de volgende wegbeheerder. In dit geval is er geen sprake van continuïteit van bewegwijzering. Een ander voorbeeld is dat een verschillende systematiek van verwijzen wordt toegepast: de te hanteren volgorde in de op de borden vermelde bestemmingen is dan niet gelijk over het hele wegennet. Een laatste voorbeeld is dat bewegwijzering op ringwegen niet altijd is afgestemd op de omstandigheden van het lokale wegennet, waardoor verschillende verkeersstromen dezelfde route volgen.

Het ontbreken van samenhang in de bewegwijzering doet afbreuk aan de doorstroming van het verkeer (en optimale benutting van infrastructuur),

het milieu (o.a. omrijden en remmen) en de verkeersveiligheid (door verwarring en gevaarlijke manoeuvres). Dit blijkt onder andere uit gegevens van de ANWB en van wegbeheerders. Daarnaast ervaren wegbeheerders het ontbreken van een landelijke databank als een groot probleem: er is geen landelijk overzicht beschikbaar van waar bewegwijzering staat of komt te staan. Er zijn momenteel ten minste twee databanken (Rijkswaterstaat en de ANWB). Deze hebben echter een verschillende inhoud en kunnen nu onderling geen gegevens uitwisselen, onder andere door gebruik van verschillende parameters. Sinds eind 2009 hebben de wegbeheerders – Rijkswaterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen (hierna: vertegenwoordiging van wegbeheerders) – met de ANWB daarom toegewerkt naar een toekomstig organisatiemodel voor de bewegwijzering. Doel hiervan is de publieke belangen die samenhangen met bewegwijzering goed te kunnen borgen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

§ 2.3. Te borgen publieke belangen

De taak van wegbeheerders om zorg te dragen voor de plaatsing en verwijdering van bewegwijzering, valt in de praktijk uiteen in een aantal hoofdtaken: beleid, databeheer, het maken van een ontwerp voor de bewegwijzering, afstemming met andere wegbeheerders, realisatie (waaronder inkoop bij bordenfabrikanten en plaatsing van bewegwijzering) en instandhouding (waaronder onderhoud en vervanging van borden). De bewegwijzering op het gehele wegennet moet op elkaar zijn afgestemd (samenhang), in soortgelijke situaties op dezelfde manier worden toegepast (uniformiteit), en een eenmaal in de bewegwijzering opgenomen bestemming moet worden gecontinueerd totdat die bestemming is bereikt (continuïteit). Om deze doelstellingen te bereiken dient er één organisatie te zijn die ontwerpen voor bewegwijzering maakt. Het zorgen voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van een databank, waarin is opgenomen waar bewegwijzering in Nederland staat of komt te staan, is hiermee onlosmakelijk verbonden. Hetzelfde geldt voor de landelijke regie op de totstandkoming van bewegwijzering: diezelfde organisatie moet ervoor zorgen dat de ontwerpen worden afgestemd met andere betrokkenen en op de wegen van die betrokkenen. Voor weggebruikers fungeert bewegwijzering als basisvoorziening om op een veilige en vlotte manier hun weg te vinden. Een samenhangend stelsel van bewegwijzering verhoogt de herkenbaarheid voor weggebruikers en beïnvloedt het verkeersgedrag in positieve zin. Door openstelling van de databank, kunnen aanbieders van routeplanners en navigatiesystemen makkelijker consistente adviezen geven in lijn met de bewegwijzering. Dat ondersteunt het gebruik van maatschappelijk gewenste routes.

Navigatiesystemen hebben aanvullende functies ten opzichte van de bewegwijzering en bieden comfort en gemak aan weggebruikers.¹ Ze worden vooral gebruikt wanneer weggebruikers naar een onbekende bestemming op weg zijn. Bewegwijzering is nog onmisbaar voor de meerderheid van de weggebruikers, bij het kiezen van routes, uitvoering van manoeuvres (o.a. voorsorteren) en bepaling van plaats en afstand. Er zijn geen waarborgen dat deze functies op aanzienbare termijn voldoende worden overgenomen door navigatiesystemen. Denk bijvoorbeeld aan de risico's van verouderde kaarten en het uitvallen van de batterij of het GPS-signaal van het navigatiesysteem. Bewegwijzering blijft een basisvoorziening voor weggebruikers waar ze op kunnen vertrouwen en terugvallen bij het vinden van hun weg en bestemming.

¹ Eindrapport Bewegwijzering en Navigatiesystemen, Arane/ITS, Gouda/Nijmegen 2009.

§ 2.4. Marktordening en organisatiemodel

Voor de totstandbrenging van de toekomstige marktordening zijn in overleg met de vertegenwoordiging van wegbeheerders de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de systeemverantwoordelijkheid is in de wet niet geregeld maar dient dit voor de toekomst wel te zijn;
- veel (ook grotere) wegbeheerders beschikken niet zelf over de capaciteit en specialistische kennis om taken op het gebied van bewegwijzering in eigen beheer uit te voeren en willen daarom worden «ontzorgd»;
- een aantal publieke taken in de bewegwijzering is in de praktijk zo verweven dat de uitvoering hiervan op pragmatische gronden zoveel mogelijk in één hand dient te liggen;
- de inkoop, plaatsing, het beheer en onderhoud van bewegwijzering hoeft niet noodzakelijkerwijs op landelijk niveau te worden georganiseerd. Dit blijft derhalve facultatief en valt buiten dit wetsvoorstel.

Het eindbeeld voor het toekomstige organisatiemodel is dat de systeemverantwoordelijkheid wettelijk wordt geborgd en dat de uitvoering hiervan wordt belegd bij een nationale publieke organisatie als onderdeel van het agentschap Rijkswaterstaat van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

§ 2.5. Onderzochte alternatieven

Onderzocht is welke arrangementen borging van de genoemde belangen juridisch mogelijk maken en daarnaast voldoen aan de genoemde bestuurlijke en organisatorische criteria.² De arrangementen worden hieronder nader toegelicht.

1. Bestuursovereenkomst: afspraken tussen alle afzonderlijke wegbeheerders over samenwerking en gezamenlijke aan- of uitbesteding.
2. Inbesteding aan een gezamenlijke «eigen» dienst: een gemeenschappelijke regeling of privaatrechtelijke inbesteding.
3. Publiekrechtelijke grondslag: wettelijke verplichting, taakopdracht of grondslag voor alleenrecht.

Deze laatste optie in de vorm van een wettelijke taakopdracht aan de minister, uitgevoerd door Rijkswaterstaat is unaniem door de vertegenwoordiging van wegbeheerders en ANWB als beste optie beoordeeld, vooral vanwege pragmatische redenen (met name doelmatigheid, eenduidigheid en efficiency). Deze optie wordt met dit wetsvoorstel geregeld.

Aanbestedingsrechtelijk kader

Voor een beoordeling van de arrangementen is het aanbestedingsrechtelijk kader van belang. De relatie tussen wegbeheerders, die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het (laten) plaatsen of verwijderen van bewegwijzering en een nationale organisatie voor bewegwijzering is niet zonder meer aanbestedingsvrij. Enkele activiteiten die in dat kader worden verricht, bijvoorbeeld het laten maken van een ontwerp, het inkopen en plaatsen van de wegwijzers, het onderhoud en de vervanging behoren tot in beginsel aanbestedingsrechtelijke dienstverlening. De publieke taakopdracht, inbesteding en het alleenrecht zijn aanbestedingsvrij. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

Een publieke taakopdracht voor het verzorgen van afstemming met andere wegbeheerders, het maken van een ontwerp en databeheer is aanbestedingsvrij. In dit geval is immers geen sprake van een overheids-

² Expertoordeel over de toekomst van de bewegwijzering, prof. mr. M.J.W. Van Twist e.a., Erasmus Universiteit Rotterdam 2010.

opdracht voor werken, leveringen of diensten. Daarnaast kent het aanbestedingsrecht de uitzonderingen (quasi-)inbesteden en het alleenrecht. Bij inbesteden gaat het om opdrachten die van een onderdeel van een aanbestedende dienst aan een ander onderdeel van dezelfde organisatie worden verleend. Van quasi-inbesteden is sprake indien een aanbestedende dienst opdrachten verleent aan een andere rechtspersoon, waarbij wordt voldaan aan de zogenaamde «Teckal»-criteria: de aanbestedende dienst oefent toezicht uit op de rechtspersoon zoals op zijn eigen diensten en de rechtspersoon verricht het merendeel van zijn werkzaamheden ten behoeve van de aanbestedende dienst. Een alleenrecht of uitsluitend recht is een recht op grond waarvan de opdrachtnemer, die een aanbestedende dienst moet zijn, de enige is die een dienst binnen een bepaalde geografische zone mag uitvoeren. Er moet worden voldaan aan verschillende criteria, waaronder verlening van dit recht op wettelijke of bestuursrechtelijke grondslag. Opgemerkt wordt dat elke keer dat het Hof van Justitie het alleenrecht aanvaardde, sprake was van een wettelijke grondslag.

Optie 1: bestuursovereenkomst

De bestuursovereenkomst is op zich een lichte en snelle optie en juridisch vrij eenvoudig, maar met dit instrument kan het gewenste eindbeeld niet gerealiseerd worden. We hebben in Nederland te maken met meer dan 400 (publieke) wegbeheerders (waaronder Rijkswaterstaat) en enkele private eigenaren van wegen. Een vrijwillige bestuursovereenkomst met zoveel afzonderlijke partijen is onbegonnen werk. Een landsdekkend samenhangend systeem van bewegwijzering is op deze manier niet haalbaar. Bovendien is het opdragen van genoemde taken aan een organisatie, gelet op de aanbestedingsregels, via dit instrument niet structureel mogelijk. De bestuursovereenkomst leent zich daarom niet voor het helder beleggen of adequaat borgen van de gewenste systeemverantwoordelijkheid.

Optie 2: inbesteding

Een inbesteding zou kunnen worden georganiseerd via een overeenkomst tussen alle wegbeheerders, waarbij een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt opgericht. Inbesteding kan ook worden georganiseerd via oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon of via aansluiting bij een bestaande rechtspersoon. Voor deze optie moet worden voldaan aan het vereiste dat alle decentrale overheden doorslaggevende invloed hebben op de strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen van de rechtspersoon (normaliter via goedkeurings- en toestemmingsrechten). Deze optie vereist bestuurlijk en organisatorisch een topzware constructie doordat alle wegbeheerders op basis van vrijwilligheid moeten zijn vertegenwoordigd in één organisatie. Praktisch gezien is dit geen haalbare kaart.

Optie 3: publiekrechtelijke grondslag

Met deze optie kan de gewenste systeemverantwoordelijkheid helder en adequaat worden geborgd en kunnen de taken aanbestedingsvrij worden neergelegd bij één organisatie. In de vrijwillige variant hiervan, waarbij wegbeheerders alleenrechten verlenen aan een door de minister aan te wijzen nationale organisatie is de systeemverantwoordelijkheid echter minder optimaal belegd dan in een verplichte variant. Ieder van de wegbeheerders kan in die vrijwillige variant beslissen of hij daadwerkelijk taken aan een organisatie in alleenrecht verleent. Een landelijk dekkend systeem wordt zo slechts mogelijk wordt gemaakt, maar niet geborgd.

Vervolgens is overwogen om wegbeheerders wettelijk te verplichten om aansluiting te zoeken bij een nationale organisatie. Bekeken is of aangesloten kan worden bij een bestaande organisatie (CROW, de SBN en de NDW). Het CROW, een nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte, is een stichting waarin marktpartijen en overheden zijn vertegenwoordigd. De Stichting Bewegwijzering Nederland, (SBN) is de stichting die door de ANWB was opgericht ten behoeve van het maken van ontwerpen, regie en centraal databeheer. Als soort organisatie hoeven het CROW en de SBN dan niet te veranderen. In de wetgeving dient onder andere wel een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid van te worden opgenomen en een grondslag voor financiering van de uit te voeren activiteiten.

De betreffende stichtingen zouden een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT) worden voor wat betreft de taken afstemming, databeheer en het maken van een ontwerp. In dat verband dient een sturings- en toezichtrelatie tussen ondergetekende en de RWT tot stand te worden gebracht. Vanwege de hiermee gepaard gaande bestuurlijke en organisatorische lasten is aansluiting bij de NDW (Nationale Databank Wegverkeergegevens), een onderdeel van Rijkswaterstaat, eenvoudiger en wenselijker. De kanttekening die hierbij wordt gemaakt is dat de NDW momenteel andere taken uitvoert en een daarop ingericht organisatiemodel heeft. Deelname aan NDW is primair afhankelijk van de ambities van wegbeheerders voor dynamisch netwerkbreed verkeersmanagement. De data die NDW beheert betreffen het dynamische verkeersmanagement en vragen dan ook om andere architectuur dan die van de statische bewegwijzering. Bovendien gaat het bij bewegwijzering vooral om de interbestuurlijke afstemming bij het maken van ontwerpen met databeheer als middel.

Om die reden is een andere variant ontwikkeld, waarin de taken aan de minister worden opgedragen en vervolgens via wijziging van de interne mandaatsregeling worden neergelegd bij de Nationale Bewegwijzeringdienst (NBd), een nieuw te vormen organisatieonderdeel van Rijkswaterstaat. De structuur en vertegenwoordiging zal op die van NDW lijken. Er zijn echter ook verschillen. Zo gaat de NBd een wettelijke taak uitvoeren voor alle 431 wegbeheerders in Nederland en is NDW een vrijwillig verband dat louter ondersteunend is aan de 12 provincies, 7 stadsregio's en 4 grote steden. De NDW is bovendien een kleine uitvoeringsorganisatie met ruim 10 fte, terwijl de NBd snel vier of vijf keer zo groot zal zijn.

Overige alternatieven

Tot slot worden nog twee andere varianten op arrangement 3 genoemd, die ogenschijnlijk een simpeler oplossing bieden, maar niet tegemoet komen aan het gewenste bestuurlijke en organisatorische eindbeeld. De eerste is het afdwingbaar regelen dat de CROW-richtlijnen over bewegwijzering door alle wegbeheerders worden nageleefd. Deze richtlijnen worden nu op basis van vrijwilligheid in samenwerking met een vertegenwoordiging van wegbeheerders opgesteld en door wegbeheerders nageleefd. Een afdwingbare regeling behoeft een wetswijziging op basis waarvan een ministeriële regeling tot stand wordt gebracht waarin de CROW-adviezen worden neergelegd. De richtlijnen lenen zich echter niet voor een afdwingbare regeling: het zijn veeleer uitgangspunten die in acht genomen worden bij de toepassing van bewegwijzering (met name voor de teksten op borden) en dit vereist nog veel aanpassingen in de uitvoering (maatwerk). Ook met een afdwingbare regeling wordt derhalve niet per definitie geborgd dat deze richtlijnen door iedere wegbeheerder op dezelfde wijze worden toegepast. In dat opzicht heeft afdwingbaarheid geen toegevoegde waarde. Bovendien zou in dit geval ook toezicht moeten worden gerealiseerd, hetgeen de lasten voor het Rijk onnodig verhoogt (uitvoeringslasten en financiële lasten).

Omdat de CROW-adviezen een grote hoeveelheid technische voorschriften kennen zou vastlegging hiervan in regelgeving hieraan bovendien de huidige mate van flexibiliteit ontnemen. Dergelijke voorschriften of wijzigingen daarvan behoeven immers notificatie bij de Europese Commissie. Tot slot wordt met het afdwingbaar regelen van de CROW-richtlijnen nog niets geregeld over het maken van ontwerpen of het databeheer.

De andere variant die aan de orde is gekomen, is dat alle wegbeheerders zelf verantwoordelijk blijven voor het maken van een ontwerp en dat door de nationale organisatie toetsing van die plannen plaatsvindt aan onder andere dwingende CROW-richtlijnen, met de mogelijkheid dat de organisatie naar aanleiding van die toetsing een bindende aanwijzing geeft aan de betrokken wegbeheerder. Een sectorspecifieke bindende aanwijzingsbevoegdheid past echter niet goed binnen de kabinetsvisie op interbestuurlijk toezicht. Ook een algemene zorgplicht van wegbeheerders in combinatie met het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht (indeplaatsstreding door hogere bestuurslaag) biedt geen geschikte oplossing. Er is in deze varianten geen sprake van de beoogde efficiencyslag en ontzorging van wegbeheerders.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving

De systeemverantwoordelijkheid voor bewegwijzering is in de bestaande wet niet geregeld. De bestaande wet gaat uit van de autonomie van wegbeheerders: de onderscheiden openbare lichamen die het beheer hebben over een weg of, voor zover geen openbaar lichaam het beheer heeft, de eigenaar van de weg, dragen zorg voor de plaatsing of verwijdering van verkeerstekens (artikel 16, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994). Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor (de inrichting van) de eigen wegen en dat zij ieder op hun eigen wijze invulling kunnen geven aan die verantwoordelijkheid.

De meeste wegen in Nederland staan op dit moment onder beheer van een openbaar lichaam. Daarnaast is een onbekend aantal wegen (die ontstaan voor het openbaar verkeer) niet in beheer van een openbaar lichaam. Het gaat hierbij om kleine landweggetjes die soms nog in eigendom zijn van plaatselijke agrariërs. Hier is doorgaans niet of nauwelijks bewegwijzering aanwezig. Ook een aantal grotere wegen is in privaat beheer, zoals op Schiphol (alle toegangswegen vanaf de A4 richting de luchthaven). Schiphol zoekt zoveel mogelijk aansluiting bij de gangbare bewegwijzering.

Het verplicht en door een landelijke organisatie laten maken en vaststellen van een ontwerp voor de bewegwijzering voorafgaande aan de realisatie van die bewegwijzering door individuele wegbeheerders of eigenaren, vereist een wetswijziging. Het onderhavige voorstel voorziet hierin door deze bevoegdheid op te dragen aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

Het blijft aan de individuele wegbeheerder of eigenaar om bewegwijzering te plaatsen of verwijderen. Dat geldt voor de hele realisatiefase: de inkoop van de borden, de daadwerkelijke plaatsing of verwijdering van deze borden en de instandhouding (waaronder onderhoud en vervanging). Wegbeheerders kunnen de realisatiefase zelf uitvoeren of in de markt zetten en zodoende onder eigen verantwoordelijkheid laten uitvoeren. Wegbeheerders laten dit nu veelal doen door marktpartijen. Uiteraard kunnen zij de samenwerking in de uitvoering van de realisatiefase op vrijwillige basis via de organisatie versterken. In de praktijk gebeurt dat nu ook al met als doel de kwalitatief beste dienstverlening tegen de beste prijs te realiseren.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Het voorstel heeft betrekking op bewegwijzering voor het gehele openbaar toegankelijke wegennet in Nederland. Dit betreft de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën verkeers-tekens, die op langs of boven de weg zijn aangebracht teneinde de weggebruikers in staat te stellen hun afstand tot of route naar een bestemming te bepalen. Het gaat hier om borden die een bestemming, zoals een plaats of wijknummer, aanduiden of die verwijzen naar een specifiek doel, zoals een politiebureau, of (benzine)station.

Ingevolge het onderhavige voorstel kan die plaatsing of verwijdering van bewegwijzering alleen plaatsvinden als hieraan een ontwerp ten grondslag ligt, dat door de NBd wordt gemaakt en vastgesteld (voorgesteld artikel 16, vierde lid, van de Wegenverkeerswet 1994). Dit betekent dat plaatsing of verwijdering van bewegwijzering altijd het resultaat zal zijn van een weloverwogen en planmatig proces waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van en consequenties voor wegen van verschillende wegbeheerders en eigenaren. Vaststelling van het ontwerp zal ook feitelijk door de NBd zelf geschieden. Een deel van de taken kan de organisatie net als nu door andere (markt)partijen laten uitvoeren. Dat kan bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn voor relatief simpele ontwerpen waarvoor weinig afstemming nodig is. De organisatie dient hierbij te streven naar een efficiënte en zo praktisch mogelijke werkwijze, waarbij ook rekening wordt gehouden met de markt. Dit is een moderne invulling van de bekende «markt, tenzij» benadering van het kabinet en is leidend in de werkwijze van Rijkswaterstaat.

In de fase van totstandkoming van het ontwerp, voordat het ontwerp wordt vastgesteld, vindt overleg plaats met de betrokken wegbeheerders of eigenaren. De totstandkoming van een ontwerp voor een bepaalde weg vereist niet alleen de betrokkenheid van degene die de weg in beheer heeft, maar ook van andere wegbeheerders of eigenaren voor wiens wegen die bewegwijzering gevolgen kan hebben. De verkeersafwikkeling op wegen kan immers worden beïnvloed door bewegwijzering op andere wegen. De NBd heeft zodoende een regietaak die inherent is aan het proces van het maken van een ontwerp. Met name door de betrokkenheid van en afstemming met andere betrokken wegbeheerders en eigenaren wordt geborgd dat bij koppeling van de individuele ontwerpen een totaalplan ontstaat dat resulteert in een samenhangend systeem van bewegwijzering, dat een lange levensduur heeft.

Het voorstel legt verder de basis voor de totstandkoming van een databank waarin de ontwerpen worden verwerkt. De databank wordt eigendom van Rijkswaterstaat en zal in beginsel worden beheerd door de NBd. Alle wegbeheerders of eigenaren van wegen waarop het ontwerp betrekking heeft of waarvoor het ontwerp mogelijk gevolgen heeft dienen aan de NBd gegevens te verstrekken die nodig zijn om een ontwerp te kunnen maken. Tevens dienen zij aan de NBd gegevens te verstrekken inzake de uitvoering van ontwerpen. Het gaat hier om bijvoorbeeld de exacte locatie waar en datum waarop bewegwijzering daadwerkelijk is geplaatst of verwijderd. De databank wordt zo gevuld met de juiste gegevens die nodig zijn om de taken te kunnen uitvoeren. De wegbeheerders en eigenaren kunnen het systeem raadplegen. Dit is nodig zodat zij hun eigen publieke taken goed kunnen uitvoeren. Zij hoeven dus geen eigen databank meer bij te houden. In de huidige situatie leveren de wegbeheerders deze informatie aan de ANWB of een andere marktpartij. Om een vliegende start te kunnen maken met de landelijke databank heeft Rijkswaterstaat de door de ANWB verzamelde gegevens inzake bewegwijzering op het lokale wegennet overgedragen gekregen.

Voor bijzondere soorten wegen voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichting om bewegwij-

zing alleen te plaatsen of te verwijderen in overeenstemming met een ontwerp.

Het voorstel bevat als sluitstuk een bepaling over de kosten verbonden aan de uitvoering van de in dit wetsvoorstel neergelegde publieke taken. De kosten komen voor rekening van het openbaar lichaam dat het beheer heeft over de weg of, indien geen openbaar lichaam het beheer heeft, de eigenaar van die weg. Ondergetekende stelt een tarief vast ter dekking van de verschuldigde kosten. Vaststelling zal geschieden bij ministeriële regeling. Het tarief wordt gebaseerd op een tariefstructuur die is afgesproken in een bestuursovereenkomst met de wegbeheerders.

5. Uitvoering, handhaving en gevolgen

§ 5.1. Samenwerking in plaats van handhaving

De uitvoering en gevolgen zijn hierboven reeds deels beschreven. Aanvullend daarop wordt het volgende opgemerkt. Samenwerking tussen de NBd, wegbeheerders en eigenaren is essentieel voor een goede uitvoering van dit voorstel. De met de vertegenwoordiging te maken afspraken dienen dan ook mede als basis voor het commitment van de individuele wegbeheerders. Omdat de uitvoering aldus in samenwerking met de vertegenwoordiging van wegbeheerders en met de betrokken wegbeheerders en eigenaren plaatsvindt, wordt afgezien van een formeel handhavingsarrangement. Eventuele geschillen worden met bestuurlijk overleg opgelost. De afspraken met de vertegenwoordiging van wegbeheerders worden bekrachtigd in het reguliere periodieke bestuurlijk koepeloverleg tussen de NBd en de vertegenwoordiging van wegbeheerders.

Vooruitlopend op de invoering van dit wetsvoorstel is de NBd i.o. reeds gestart op basis van een bestuursovereenkomst met de vertegenwoordiging van wegbeheerders ten behoeve van de rechtszekerheid en de operationele uitvoering. In de overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de verdere inrichting, werkwijze en werkprocessen van de organisatie. Het is de bedoeling dat de vertegenwoordiging van wegbeheerders bij die organisatie en in de uitvoering wordt betrokken. Tevens zijn afspraken aangegaan met het oog op de uitvoering van de taken. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op de wijze waarop afstemming met individuele wegbeheerders plaatsvindt, op de betrokkenheid van die wegbeheerders bij de totstandkoming van ontwerpen voor bewegwijzering en op de door die individuele wegbeheerders aan te leveren informatie zoals bijvoorbeeld routeringsplannen, alsmede op de te hanteren uitgangspunten voor de vaststelling bij ministeriële regeling van het door wegbeheerders en eigenaren te betalen tarief. Commitment van de vertegenwoordiging van wegbeheerders is essentieel voor het slagen van de organisatie. Om deze reden zijn deze afspraken gezamenlijk gemaakt, via de bestuursovereenkomst met de vertegenwoordiging van wegbeheerders. De afspraken voorzien ook in de periodieke evaluatie van die bestuursovereenkomst en de doelmatigheid van het systeem zoals neergelegd in dit wetsvoorstel.

§ 5.2. Uitvoerbaarheidstoets

Rijkswaterstaat onderschrijft in haar uitvoerbaarheidstoets de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en acht die uitvoerbaar. Wel wijst zij op het risico bij de verdere uitwerking dat er uiteenlopende verwachtingen blijken te zijn tussen de betrokken partijen. De verwachtingen dienen duidelijk te zijn en met elkaar worden afgestemd. Ten aanzien van de kosten is borging nodig van het risico dat de toegevoegde taak van de NBd eenzijdig bij Rijkswaterstaat wordt neergelegd. Voor een goede balans tussen toedeling van de interne kosten (personeel, huisvesting, database) en de externe kosten

(inschakeling markt voor advisering, ontwerpen, data en toetsing) dienen vooraf beheersingsmaatregelen te worden afgesproken. Hierin is voorzien in de bovengenoemde bestuursovereenkomst.

§ 5.3. Financiële gevolgen

Uitgangspunt voor de uitvoering van dit voorstel is dat de structurele kosten voor wegbeheerders niet hoger mogen zijn dan in de situatie vóór inwerkingtreding van het voorstel. Onafhankelijk onderzoek naar de kosten en de verrekening daarvan met wegbeheerders heeft uitgewezen dat de NBd structureel kostendekkend en ten minste kostenneutraal kan opereren. De bedrijfsomvang is daarbij vastgesteld op gemiddeld 6,6 miljoen euro (inclusief taakstelling van 0,2 miljoen per jaar), waarvan 5,2 miljoen voor uitvoering van de wettelijke taken met betrekking tot ontwerpen, coördinatie en databeheer. De 1,4 miljoen voor niet wettelijke taken op verzoek van de wegbeheerders zijn toegevoegd voor het inkopen van borden, inclusief plaatsing of verwijdering en onderhoud (o.a. schoonmaken en vervangen). Het aandeel van Rijkswaterstaat in de kosten van de NBd is gemiddeld 35%.

De kosten van de NBd worden integraal doorberekend aan de wegbeheerders. De kosten voor de wettelijke taken worden door een deels vast en een deels variabel tarief verrekend met de wegbeheerders. Het vaste deel is een abonnementstarief per aantal beheerde objecten in de database. Het variabele deel is een uurtarief voor drie soorten werknemers, waarvoor per ontwerp een afzonderlijke offerte en opdracht wordt gemaakt. Facturering vergroot de transparantie en betrokkenheid van wegbeheerders. Verrekening via de fondsen als alternatief daarentegen zou grote herverdeeleffecten meebrengen.

De partijen maken periodiek afspraken over de geldende tarieven en de uitkomst daarvan wordt vastgelegd bij ministeriële regeling. In de tarieven krijgen zowel de directe productiekosten als indirecte kosten een plaats. Wat betreft indirecte kosten gaat het onder meer om ondersteuning, huisvesting, ICT en management. Het voorgaande betekent dat de begroting van het Rijk toeneemt met de financiële bijdragen van wegbeheerders en eigenaren voor de uitvoering van de wettelijke taken en dat die (op vrijwillige basis) wordt verhoogd met de taken voor het inkopen van borden. De bekostiging van deze taken wordt strikt gescheiden in de begroting en de facturering ter voorkoming van kruissubsidiëring. Dat geldt ook voor de eventuele kosten voor het bewerken van data bij het uitvoeren van niet-wettelijke taken.

6. Advisering en consultatie

In het voorjaar van 2012 zijn belanghebbende organisaties geconsulteerd. Dit zijn enerzijds de belangenorganisaties van de wegbeheerders: het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), Schiphol en het Havenbedrijf Rotterdam en anderzijds marktpartijen zoals ANWB, SBN, iRoute, en Tebodin. Alle belanghebbende organisaties onderschreven het nut en de noodzaak van het voorstel en het wordt uitvoerbaar geacht. De adviezen hadden vooral betrekking op de uitwerking en uitvoering van het wetsvoorstel.

IPO adviseerde om pas de wet te wijzigen als duidelijk is dat de zaken onvoldoende in een bestuursovereenkomst geregeld kunnen worden. De keuze voor een wetswijziging om de systeemverantwoordelijkheid voor de bewegwijzering onder te brengen bij een onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, is gemaakt door bestuurders van wegbeheerders in het Nationaal Mobiliteitsberaad eind 2010. Dat is vastgelegd in

een brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan alle publieke wegbeheerders in Nederland. Alle partijen hechtten toentertijd veel waarde aan de wettelijke en organisatorische verankering. Een overgrote meerderheid van wegbeheerders wil dat juist niet weer ter discussie stellen. Zij willen vooral de zekerheid dat ze ontzorgd blijven en dat de prijs en kwaliteit verbetert.

Een aantal marktpartijen die nu ook ontwerpen maken plaatste vraagtekens bij de ruimte die het wetsvoorstel biedt voor uitbesteding van ontwerpen door wegbeheerders. Bij de landelijke regie zal zeker gebruik worden gemaakt van de kennis en kunde van marktpartijen, omdat dit voordelen biedt voor de kwaliteit en de prijs van de te realiseren producten en diensten. Dat is al heel lang de gebruikelijke werkwijze bij Rijkswaterstaat en dat zal ook in dit geval zo zijn. Zo nodig kunnen hiervoor nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling. Dat gebeurt alleen als de praktijk daar feitelijk aanleiding voor geeft. Voor de taken met betrekking tot de realisatie en het beheer van bewegwijzering blijven wegbeheerders verantwoordelijk om dat conform de aanbestedingsregels aan marktpartijen te gunnen.

Schiphol pleitte voor een uitzonderingspositie gelet op afwijkende standaards, doelgroepen en doelmatigheid. Gelet hierop is de in de wet bestaande ontheffingsmogelijkheid verduidelijkt en aangepast.

ANWB, SBN, IPO en iRoute vroegen om een verduidelijking van de taken van de NBd. Deze moet niet alleen door anderen gemaakte ontwerpen vaststellen, maar ook zelf ontwerpen kunnen maken. Dat laatste is vooral voordelig als ontwerpen veel onzekerheden en afstemming meebrengen. De optie om de NBd ontwerpen te laten toetsen en de bevoegdheid te geven om toezicht te houden en aanwijzingen te geven, had aanvankelijk de voorkeur van de partijen, maar is losgelaten, omdat dit complexere regelgeving vraagt, meer drukte en spanning geeft in de bestuurlijke relaties en niet voorziet in de overheersende behoefte aan continuïteit in de ontzorging die ze gewend zijn. Het voorliggende voorstel geeft duidelijker aan wie waar over gaat en richt zich niet zozeer op uitzonderingssituaties.

IPO en iRoute suggereerden een hogere status voor de CROW-richtlijnen voor bewegwijzering. Zoals toegelicht in paragraaf 2.5 is een wettelijke status echter ongeschikt voor de borging van de publieke belangen.

Beide organisaties vroegen ook aandacht voor de aard en het eigendom van de data. Het voorstel verplicht wegbeheerders om hun data te verstrekken aan de NBd. Niet alle data zijn momenteel immers meer in handen van ANWB en SBN, waardoor de beschikbaarstelling geen automatisme is. De toegang van de wegbeheerders tot hun data zal worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst en contracten of opdrachten. De data van NBd worden tevens als open data aangeboden voor derden volgens de Wet openbaarheid van bestuur.

IPO suggereerde de taak op te dragen aan de bestaande Nationale Databank Wegverkeergegevens (NDW). Zoals nader toegelicht in paragraaf 2.5 gaat de voorkeur uit naar een aparte en zelfstandige dienst onder te brengen bij Rijkswaterstaat.

Ten slotte zijn er kanttekeningen gemaakt bij de kosten en de ingangstermijn. Deze onderwerpen worden nader behandeld in respectievelijk paragraaf 5.3 en de toelichting bij artikel III.

7. Administratieve lasten

Onderhavig wetsvoorstel leidt niet tot extra administratieve lasten of nalevingskosten voor burgers of bedrijfsleven, omdat zij veelal geen wegbeheerder zijn. De enkele bedrijven en burgers die wel wegbeheerder

zijn, dragen op grond van de huidige regelgeving reeds de zorg en de kosten voor bewegwijzering. Onderhavig wetsvoorstel leidt dan ook voor deze categorie wegbeheerders niet tot substantieel hogere administratieve lasten. Wel zullen ze eventuele wijzigingen in gegevens met betrekking tot bewegwijzering moeten doorgeven aan de NBd. Ook in de huidige situatie moeten echter al gegevens worden bijgehouden en uitgewisseld tussen verschillende partijen voor het uitoefenen van de bestaande wettelijke taak omtrent bewegwijzering.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met dit artikel wordt een omschrijving van het begrip bewegwijzering toegevoegd aan artikel 1, eerste lid, van de wet. Het betreft verkeerstekens voor plaatsing waarvan een verkeersbesluit niet nodig is. Verkeerstekens voor plaatsing waarvan zo'n besluit wel nodig is, houden immers een gebod of verbod in en dienen er in beginsel niet toe om voor de weggebruiker de afstand tot of route naar een bestemming te laten bepalen. Het begrip verkeersteken wordt zelf niet in de wet omschreven. Het is een verzamelterm die verschillende categorieën verwijzingen omvat. Deze term is in de bestaande systematiek van de wet nader uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving: het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna: BABW) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990). In lijn met die bestaande systematiek zal derhalve in die uitvoeringsregelgeving nader worden bepaald welke specifieke categorieën verkeerstekens als bewegwijzering worden aangemerkt.

Het zal hier gaan om alle structurele en doorgaande bewegwijzering voor bestuurders in de zin van het RVV 1990. Waarschuwingsborden en informatieborden zullen hier niet onder vallen. Ook tijdelijke bewegwijzering of uitsluitend lokale bewegwijzering (bijvoorbeeld bewegwijzering die uitsluitend bestemd is voor voetgangers of parkeerbewegwijzering en aanduiding van toeristische bestemmingen) zullen hier buiten vallen. Bij tijdelijke bewegwijzering gaat het bijvoorbeeld om bewegwijzering bij wegwerkzaamheden. Voor tijdelijke maatregelen waarvoor wel een verkeersbesluit nodig is, wordt ingevolge het BABW een termijn gehanteerd van vier maanden. Voor tijdelijke bewegwijzering zal hierbij naar verwachting kunnen worden aangesloten. Bij wijziging van het BABW zal ook worden bezien of nadere voorwaarden moeten worden gesteld, bijvoorbeeld om te voorkomen dat tijdelijke bewegwijzering verstoringen veroorzaakt op een aansluitende weg van een andere wegbeheerder of eigenaar.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat onder plaatsing of verwijdering tevens kan worden begrepen wijziging of aanpassing van reeds bestaande bewegwijzering, bijvoorbeeld door een deel van een bord te vervangen of af te plakken of een nieuw bord aan een paal te bevestigen. Ook voor bewegwijzering die wordt vervangen in verband met onderhoud en reparatie zal het vereiste van een vastgesteld ontwerp in beginsel niet gelden. Deze uitzonderingssituatie heeft enkel betrekking op de situatie, waarbij het gepleegde onderhoud of de reparatie herstel van de bestaande bewegwijzering tot doel heeft. Indien bij een kapot bord van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om de bewegwijzering te wijzigen, dient deze wijziging wel in overeenstemming te zijn met een vooraf vastgesteld ontwerp.

Artikel I, onderdeel B

In het tweede lid van artikel 16 van de wet is bepaald dat verkeerstekens (waaronder bewegwijzering) worden geplaatst of verwijderd door de zorg van het openbaar lichaam dat het beheer heeft over de weg of, indien geen openbaar lichaam het beheer heeft, door de eigenaar van de weg. Hieraan wordt een vierde lid toegevoegd, zodat plaatsing of verwijdering van bewegwijzering in overeenstemming moet zijn met het ontwerp dat daarvoor op die betreffende weg is vastgesteld. Dit geldt voor alle wegen die open staan voor het openbaar verkeer. Dit betekent wel een inperking van de tot nu toe bestaande autonomie van wegbeheerders zoals die in het huidige tweede lid is geregeld. In het eveneens toegevoegde derde lid wordt een grondslag gegeven voor het bij algemene maatregel van bestuur bepalen welke verkeerstekens onder de noemer bewegwijzering vallen.

Artikel I, onderdeel C

In dit onderdeel worden twee nieuwe artikelen toegevoegd aan de wet. Voorgesteld artikel 16a, eerste lid, bepaalt dat ondergetekende een ontwerp vaststelt voor de bewegwijzering op zowel wegen onder zijn beheer als op die onder beheer van provincies, gemeenten, waterschappen en eigenaren. De voorbereidende fase waarin een ontwerp wordt gemaakt is een proces waarin overleg met de betrokken wegbeheerders en eigenaren plaatsvindt. Mede hieruit blijkt de regiefunctie. Een betrokken wegbeheerder kan de beheerder zijn op wiens wegen de bewegwijzering wordt geplaatst, maar ook de wegbeheerder van andere wegen (zoals omringende wegen) voor wiens bewegwijzering het ontwerp mogelijk gevolgen heeft. Het is daarom niet wenselijk, maar ook niet werkbaar als die partijen pas in de eindfase (als het ontwerp gereed is voor vaststelling) zouden worden geconsulteerd. De fase van totstandbrenging – waarin het ontwerp wordt ontwikkeld – zal juist een fase zijn waarin NBd en betrokken wegbeheerders en eigenaren nauw samenwerken. Niet alleen met het oog op de afstemming (ten behoeve van de samenhang), maar ook omdat die wegbeheerders of eigenaren wellicht zelf bepaalde gegevens moeten genereren of verzamelen en aanleveren bij de NBd. In de bestuursovereenkomst tussen de NBd en de vertegenwoordiging van wegbeheerders zullen hieromtrent nadere afspraken worden gemaakt. Het vaststellen van een ontwerp voor bewegwijzering is een appellabel besluit. Belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar en beroep instellen. Naar verwachting zal dit feitelijk weinig voorkomen, aangezien wegbeheerders nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van het ontwerp en een beperkt aantal verkeerstekens zal worden aangewezen als bewegwijzering.

Uitsluitend indien dit noodzakelijk blijkt, zal gebruik worden gemaakt van de delegatiegrondslag (voorgesteld artikel 16a, derde lid) om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de uitvoering van dit artikel. Of dit nodig zal zijn is mede afhankelijk van de nog te ontwikkelen werkprocessen. Gestreefd wordt naar een voor alle betrokken partijen zo praktisch en efficiënt mogelijk werkproces, waarbij een eventuele nadere regeling op basis van deze delegatiegrondslag zoveel mogelijk beperkt zal blijven tot de hoofdlijnen.

In het voorgestelde artikel 16a, tweede lid, is op hoofdlijnen vastgelegd wat een ontwerp inhoudt. Hiermee wordt de reikwijdte van de in het eerste lid bedoelde taak afgebakend, mede ten opzichte van de realisatiefase. Een ontwerp geeft kort gezegd weer op welke locatie bewegwijzering komt te staan en hoe die bewegwijzering eruit ziet. De inhoud van het tweede lid is in lijn met de inhoud van de ontwerpen die de ANWB in opdracht van wegbeheerders opstelde. Het tweede lid, onderdelen a en b bepalen dat de bestemmingen waarop het ontwerp betrekking heeft, in

kaart moeten worden gebracht, alsmede de (mede door de betrokken wegbeheerders of eigenaren te bepalen) rijroutes waarlangs die bestemmingen veilig en vlot zouden kunnen worden bereikt. Daarnaast moet de bestaande bewegwijzering langs die routes worden weergegeven. Vervolgens wordt in het ontwerp neergelegd welke bewegwijzering aanpassing behoeft en ook op welke locaties bewegwijzering moet worden geplaatst of verwijderd (onderdeel c). Onderdeel d bepaalt dat de vormgeving van de te plaatsen bewegwijzering in het ontwerp moet worden neergelegd. Onder vormgeving wordt hier niet alleen het uiterlijk van het bord zelf bedoeld, maar ook van het geheel (kleurstelling e.d.). Door die vormgeving vast te leggen in het ontwerp wordt de herkenbaarheid voor de weggebruiker en de uniformiteit van de bewegwijzering op het gehele wegennet bevorderd. Opgemerkt wordt dat in het BABW en de daaraan gerelateerde uitvoeringsregelgeving, alsmede in het RVV 1990, reeds kaders zijn gesteld voor de plaatsing en het uiterlijk van verkeerstekens, waaronder bewegwijzering. De huidige kaders laten echter ruimte voor een eigen invulling. De vormgeving als bedoeld in onderdeel d kan derhalve in het ontwerp alleen worden ingevuld voor zover de hiervoor bedoelde kaders daarvoor ruimte laten. Daarnaast geldt uiteraard dat de NBd de eerder genoemde CROW-richtlijnen toepast, zoals ook nu voor wegbeheerders gebruikelijk is. In onderdeel e is neergelegd dat de consequenties van het ontwerp voor de bewegwijzering op andere wegen in kaart moeten worden gebracht. Het gaat hier dus niet alleen om aansluitende wegen of omringende wegen, maar eventueel ook wegen die zich op grotere afstand bevinden van de betreffende weg waarop het ontwerp direct betrekking heeft. Uiteraard mits dat ontwerp gevolgen heeft voor de bewegwijzering van die andere wegen, bijvoorbeeld omdat die bewegwijzering (bijvoorbeeld in verband met de herkenbaarheid voor weggebruikers) aanpassing zou behoeven.

Voorgesteld artikel 16b bevat een aantal voorschriften die noodzakelijk zijn om de in voorgesteld artikel 16a omschreven taak uit te kunnen voeren. De gegevens inzake bewegwijzering, zoals neergelegd in de ontwerpen, worden verwerkt in een databank in de zin van de Databankenwet. De individuele wegbeheerders kunnen dit register raadplegen en zij hoeven zodoende voor hun eigen wegen geen eigen databank meer te onderhouden. Ook de «as built» gegevens, de gegevens omtrent de uitvoering van de bewegwijzering zoals gerealiseerd (de daadwerkelijke plaatsing of verwijdering van bewegwijzering), zullen in die databank worden opgenomen. Die gegevens moeten door of namens de daarvoor verantwoordelijke wegbeheerder of eigenaar worden aangeleverd bij de NBd. Hiermee ontstaat een landelijk dekkende databank die de basis vormt voor de uitvoering van de taak van de NBd om ontwerpen te kunnen maken. De individuele wegbeheerders dragen er uiteraard ook zorg voor dat naast de eerder genoemde «as built» gegevens, de gegevens die nodig zijn als input voor ontwerpen worden verstrekt aan de NBd. Wegbeheerders laten de realisatie en instandhouding van bewegwijzering nu veelal uitvoeren door marktpartijen. Dit wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging. In de regel zullen die marktpartijen ook nu al gegevens omtrent daadwerkelijke realisatie moeten terugmelden aan de wegbeheerder. In dat opzicht verandert er met dit voorstel niet veel, behalve dat die gegevens aan de NBd zullen moeten worden teruggemeld. Ter uitvoering van hetgeen in voorgesteld artikel 16b, eerste en tweede lid, is bepaald kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Te denken valt aan nadere regels inzake de verstrekking van gegevens aan de NBd. Vooralsnog wordt verwacht dat met afspraken op bestuurlijk niveau (bestuursovereenkomst tussen NBd en vertegenwoordiging van wegbeheerders) zal kunnen worden volstaan.

Wat betreft de vrijgave van de dataverzameling voor hergebruik zal het kabinetsbeleid inzake open data worden toegepast. Wegbeheerders en eigenaren krijgen inzake in de databank. Om discussies over (commer-

cieel) hergebruik van in de landelijke databank opgenomen data te voorkomen wordt expliciet bepaald dat de data actief vrij beschikbaar worden gesteld voor derden. Er hoeft daarom geen verzoek (als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur) om hergebruik te worden ingediend. Het gaat dan om de data zoals die aanwezig zijn in de database.

Opgemerkt wordt dat indien de afnemer extra garanties omtrent de data wenst, bijvoorbeeld inzake de levering of samenstelling van datasets, dit niet wordt aangemerkt als hergebruik en dus geen «gratis» verstrekking plaatsvindt. Wanneer de afnemer meer eisen stelt aan de data zoals leveringsfrequentie, dan worden hiervoor afspraken gemaakt tussen afnemer en leverancier.

Ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur gaat het bij hergebruik om openbare data waarop geen intellectuele eigendomsrechten van anderen rusten. Data zullen in het kader van onderhavig voorstel dan ook alleen worden verstrekt voor zover Rijkswaterstaat, als onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, over de intellectuele eigendomsrechten daarvan beschikt. Dit zijn in beginsel de data die door Rijkswaterstaat als wegbeheerder worden gegenereerd. Ook de data waarop uitsluitend intellectuele eigendomsrechten rusten van andere wegbeheerders en eigenaren kunnen vrij beschikbaar worden gesteld, indien die hun intellectuele eigendomsrechten niet inroepen. Onder andere kaartenmakers en producenten van navigatieapparatuur kunnen dan van deze gegevens gebruikmaken en de weggebruiker consistente route-informatie verstrekken. Dat is goed voor de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en het comfort van de weggebruikers.

Artikel I, onderdeel D

Gelet op de bijzondere positie van sommige private wegbeheerders is het wenselijk om te voorzien in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichting om bewegwijzering alleen te plaatsen in overeenstemming met een vastgesteld ontwerp. Tevens biedt een dergelijke bepaling de mogelijkheid om adequaat op onvoorziene situaties te reageren. Gelet op het belang van samenhang, uniformiteit en continuïteit van de bewegwijzering ligt het voor de hand om de ontheffingsbevoegdheid te leggen bij de minister van Infrastructuur en Milieu. Het gaat om specifieke gevallen waarin kan worden volstaan met afspraken in een bestuursovereenkomst met de afzonderlijke wegbeheerder. Een concreet voorbeeld is de situatie van Schiphol. De betreffende bewegwijzering hier moet vooral aansluiten op internationale standaards en bedient meer specifieke doelgroepen dan locaties. Ook is er vanuit het oogpunt van doelmatigheid en ondersteuning geen winst te verwachten met het maken van ontwerpen door de NBd. Gelet op ervaringen van gebruikers en wegbeheerders is er ook geen aanleiding voor vaststelling van de ontwerpen door de NBd.

Dat geldt ook voor andere private wegbeheerders als daar behoefte aan ontstaat. Zowel de NBd als de publieke wegbeheerders stemmen in dergelijke gevallen bij de uitvoering wel af met deze private wegbeheerders.

Artikel I, onderdeel E

Het voorgestelde nieuwe artikel 153a voorziet in lijn met artikel 153 in de dekking van de kosten die gemoeid zijn met de bewegwijzering en de vaststelling van een tarief voor deze kosten. De kosten voor plaatsing en verwijdering van bewegwijzering komen voor rekening van het openbaar lichaam dat het beheer heeft over de weg of, voor zover geen openbaar lichaam het beheer heeft, de eigenaar van die weg. Dit is reeds geregeld in artikel 153. Aanvullend hierop en in lijn hiermee wordt in voorgesteld

artikel 153a geregeld dat de kosten voor totstandbrenging en vaststelling van een ontwerp, voor beheer en onderhoud van de landelijke databank en voor het verwerken van gegevens in dat register voor rekening komen van het openbaar lichaam dat het beheer heeft over de weg waarop het ontwerp betrekking heeft, of de betrokken eigenaar voor zover geen openbaar lichaam het beheer heeft. Ondergetekende zal hiervoor een tarief vaststellen. Vaststelling vindt uiteraard niet plaats dan na overleg met de vertegenwoordiging van wegbeheerders. Ook de private wegbeheerders zullen worden betrokken. Op bestuurlijk niveau (bestuursovereenkomst tussen NBd en vertegenwoordiging van wegbeheerders) wordt een tariefsystematiek ontwikkeld, die als uitgangspunt zal gelden voor de uiteindelijke vaststelling van de tarieven.

Artikel II

Indien onderhavig wetsvoorstel onverkort van toepassing zou worden op reeds bestaande bewegwijzering zou dit een onevenredige lastenverzwaring, met name wat betreft uitvoerende werkzaamheden en financiële lasten, voor wegbeheerders en een grote werklust voor de NBd met zich meebrengen. Achtergrond hiervan is dat bewegwijzering een levensduur heeft van gemiddeld tien tot vijftien jaar. Om die reden wordt het wenselijk geacht om het voorstel alleen van toepassing te laten zijn op bewegwijzering die is geplaatst na inwerkingtreding van dit voorstel. Omdat het onderhavige voorstel betrekking heeft op plaatsing of verwijdering van bewegwijzering en dus een feitelijke handeling veronderstelt, is reeds geborgd dat bewegwijzering die reeds voor die datum is gerealiseerd derhalve niet hoeft te worden voorzien van een ontwerp conform dit voorstel. Het is daarom niet nodig om hiervoor een overgangsbepaling op te nemen. Een ontwerp is wel weer nodig voor zover het gaat om wijzigingen in reeds bestaande bewegwijzering die hun beslag krijgen (door plaatsing of verwijdering) na de datum van inwerkingtreding van dit voorstel.

Een overgangsbepaling is wenselijk voor bewegwijzering die vóór inwerkingtreding nog niet is gerealiseerd, maar waartoe al een (geruime) tijd vóór inwerkingtreding is besloten en waarvoor reeds processen in gang zijn gezet (bijvoorbeeld inkoop bij een bordenfabrikant of aanbesteding van de daadwerkelijke realisatie). Voor bewegwijzering die na inwerkingtreding van dit voorstel wordt gerealiseerd (geplaatst of verwijderd) en waarvoor het bevoegde openbare lichaam of de bevoegde eigenaar uiterlijk zes maanden vóór inwerkingtreding van dit voorstel opdracht tot realisatie heeft gegeven, hoeft niet opnieuw een ontwerp (als bedoeld in dit voorstel) te worden vastgesteld. Wegbeheerders zijn verplicht de NBd onverwijld na inwerkingtreding van dit voorstel te informeren, indien zo'n situatie zich voordoet.

De verplichting om informatie inzake uitvoering zoals gerealiseerd te leveren aan de NBd (voorgesteld artikel 16b) blijft van toepassing op de bewegwijzering die onder het overgangsrecht valt.

Artikel III

Het streven is om dit wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus