Bijlage 3.5 DOOR, Ingekomen aanvraag

Financieringsaanvraag: Programma DOOR

Namens: Stuurgroep DOOR
Aan: Programmaraad Datafundament
Betreft: Aanvraag financiering programma DOOR
Datum: 24-6-2026

---

1 Inleiding

Jaarlijks besteden overheden ongeveer 13 miljard euro aan beheer (onderhoud en vervanging) van objecten in de openbare ruimte. Een deel van deze kosten bestaat uit kosten die worden gemaakt om data in te winnen en te beheren. Geschat wordt dat dit ongeveer 5% bedraagt, ofwel ordegrootte 650 miljoen op jaarbasis.

In het proces van de ontwerpfase naar de beheerfase gaat circa 70% van de relevante brondata verloren. Dit als gevolg van het ontbreken van uniforme standaarden. Zo wijkt bijvoorbeeld de taal en structuur van een standaard voor ontwerpen (NLCS) af van de standaard voor beheer (IMBOR), waardoor een groot deel van de benodigde informatie niet uitgewisseld kan worden. Dit heeft tot gevolg dat er veel schaarse arbeidscapaciteit van technisch personeel nodig is om brondata opnieuw te verwerven en er veel (faal)kosten mee gemoeid zijn omdat data niet beschikbaar was of onjuist bleek te zijn.

Er ligt dus een fors besparingspotentieel. De inschatting van de omvang van dit potentieel is afhankelijk van de scope. Zo kan puur gekeken worden naar de baten van geharmoniseerde standaarden, maar kan je ook breder kijken naar de baten van de digitalisering van de sector (ordegrootte 1,1 miljard, zie bijlage 2; Businesscase CROW). Omdat uitgevoerde studies deels gebaseerd zijn op aannames, is het veiliger om een conservatief ingeschatte range aan te geven in plaats van een concreet getal. Dat leidt tot de stelling dat het besparingspotentieel in de range van 100 miljoen tot 300 miljoen ligt op jaarbasis, als overheden de geharmoniseerde standaarden gebruiken en hun data effectief en efficiënt kunnen delen.

De baten zijn echter niet alleen beperkt tot directe kostenbesparingen. De data zullen ook beter uitwisselbaar zijn met landelijke overheden die, net als lokale overheden, deze data dan kunnen benutten om voortgang te volgen op onderwerpen zoals vergroening, energietransitie en klimaatadaptatie. Daarnaast zal het resulteren in een efficiënte en foutloze levering van gegevens aan de BGT, wat bijdraagt aan een betrouwbare en actuele basisregistratie.

Programma DOOR

Met het programma DOOR werken we aan een samenhangende en logische informatiestructuur voor de openbare ruimte door de verschillende standaarden qua taal, structuur en begrippen op elkaar af te stemmen. Daarnaast werken we aan een gestandaardiseerde wijze van data-delen in de keten van ontwerp, realisatie en beheer.
De vruchten hiervan kunnen we alleen plukken als overheden die een rol spelen in het beheer van de openbare ruimte (gemeenten, provincies, Waterschappen, regionale uitvoeringsorganisaties en beheerders van openbare ruimte op Rijksniveau, zoals Rijkswaterstaat) ook daadwerkelijk gebruik maken van de geharmoniseerde standaarden en de bijbehorende mogelijkheden om data te delen. Daarom werken we in het programma DOOR tevens aan adoptie van standaarden. In bijlage 1 staat een korte toelichting op het programma.

Sturing en financiering DOOR

Om de overheden in staat te stellen om data uit te wisselen (in de keten en met leveranciers en andere overheden) is het programma DOOR opgesteld (Dataharmonisatie Objecten Openbare Ruimte) en gefinancierd door een aantal samenwerkende overheden:

- Het Kennisplatform Beheer en Bouw Infrastructuur van de Provincies (KPBBI) waar vanuit alle twaalf provincies bijdragen;
- Het Fonds Fysieke Leefomgeving;
- Een tiental gemeenten fungeren als koplopers en hebben verenigd in het Opdrachtgeversberaad (OGB) om het programma DOOR te financieren.

Deze partijen hebben in 2024 de handschoen opgepakt vanuit welbegrepen eigenbelang en brengen jaarlijks ongeveer €600.000,- bij elkaar om het programma DOOR te financieren en te sturen op de uitvoering ervan.

2 Structurele financiering en regie

Het programma is sinds 2024 van start gegaan en wordt door overheden en relevante marktpartijen herkend als een belangrijke ontwikkeling om meer, beter en goedkoper informatie uit te kunnen wisselen. Het programma kent ook twee belangrijke uitdagingen; financiën en regie.

Financiën

Het programma wordt financieel gedragen door een beperkt aantal partijen en een beperkt aantal sectoren. Partijen als Waterschappen en Rijkswaterstaat, die ook baat hebben bij de afstemming van standaarden, nemen nog niet deel.
Het programma kent in eerste aanzet een beperkte looptijd (tot 2030), maar het ontwikkelde stelsel zal daarna beheerd en geborgd moeten worden in de sector, om de afstemming van standaarden te continueren. Er worden namelijk met regelmaat nieuwe releases uitgebracht en er worden ook nieuwe standaarden ontwikkeld.

In de huidige vorm is de hoeveelheid beschikbare financiering (€600.000,-) lager dan de benodigde financiering voor de ontwikkeling van het DOOR-programma. Tevens draagt maar een heel beperkt aantal overheden de financiering voor het totaal aan overheden die gebruikt maakt (en gaat maken) van deze standaarden. Die onevenredigheid is niet houdbaar. Daarnaast zijn de huidige partijen niet allemaal van plan om het programma tot 2030 te financieren en is geen van de huidige betrokken partijen van plan om het vervolg op dit programma na 2030 structureel te gaan financieren. Daarom is het van belang dat er in de komende jaren een structurele constructie komt, waarbij de financiering geborgd is.

Regie

De datastandaarden in de openbare ruimte worden ontwikkeld door verschillende organisaties. Deze organisaties hebben die standaard ontwikkeld vanuit hun eigen unieke perspectief en positie in de sector. Omdat als gevolg hiervan belangen en gebruikers verschillend zijn, zijn er vanzelfsprekend uiteenlopende oplossingen.
Daarnaast verschilt ook de financieringswijze per standaard. Die financiering is vaak mager, waardoor de middelen voor onderlinge afstemming ontbreken. Dit zorgt ervoor dat de standaardisatie-organisaties niet zelf in staat zijn om die regie over de standaarden te voeren, ook al vindt een deel van deze partijen de afstemming van standaarden nu al heel belangrijk (bijvoorbeeld CROW en Rioned).

De financierende overheidsorganisaties hebben invulling willen geven aan de behoefte aan regie vanuit de rol van gebruiker – en daarmee probleemhebber – van de standaarden. De projecten die inmiddels binnen het DOOR-programma zijn uitgevoerd, en de projecten die nog lopen, hebben aantoonbaar bijgedragen aan de verbetering van bestaande standaarden en de onderlinge afstemming. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er grenzen zijn aan de regierol van (de opdrachtgevers van) het programma DOOR. Die grenzen liggen op de volgende punten:

1. **Beperkte doorwerking van verbeteringen**
   In de praktijk blijkt dat partijen, zoals gemeenten, verbeteringen die via DOOR zijn gefinancierd of op andere wijze tot stand zijn gekomen, niet altijd gemakkelijk kunnen of willen doorvoeren. Dit kan bijvoorbeeld komen door technische beperkingen, organisatorische keuzes of andere prioriteiten. Hierdoor worden beoogde verbeteringen niet altijd breed geïmplementeerd en worden de vruchten dus maar deels geplukt.

2. **Ontwikkelingen naast DOOR**
   Daarnaast wordt ook naast het programma DOOR gewerkt aan de ontwikkeling van standaarden die de uitwisselbaarheid van gegevens moeten bevorderen. Hoewel dit op zichzelf positief is, kan het ertoe leiden dat nieuwe systemen ontstaan met een andere 'taal' of werkwijze dan systemen die elders worden ontwikkeld. Dit vergroot het risico op nieuwe afstemmingsproblemen en kan bovendien leiden tot een minder doelmatige inzet van overheidsmiddelen.

3. **Borging en afstemming in de toekomst**
   Tot slot is er een belangrijke uitdaging voor de toekomst. Waar het dankzij DOOR is gelukt om standaarden beter op elkaar af te stemmen, moet deze samenhang ook in de toekomst behouden blijven. Dat vraagt om blijvende coördinatie, bijvoorbeeld bij de inhoudelijke ontwikkeling van nieuwe versies én bij de planning van releases. Inmiddels is al zichtbaar dat deze afstemming niet vanzelfsprekend is en actief georganiseerd moet worden.

Bovenstaande leidt tot de behoefte aan structurele regie, waarbij de regie voerende partij (of partijen) beschikt over een instrumentarium om die regie te kunnen voeren en mandaten om besluiten te kunnen verankeren. Op deze wijze kan geborgd worden dat de verbetermogelijkheden ook daadwerkelijk doorgevoerd worden, ontwikkelingen in de sector elkaar niet tegenwerken en het stelsel van samenhangende standaarden ook in de toekomst beheerd wordt.

3 Conclusie en Verzoek

Gezien de behoefte aan regie op ontwikkeling beheer en afstemming van standaarden in de openbare ruimte, is er behoefte aan een overheidsorgaan (of construct) die daar structureel invulling aan kan gaan geven en over de daarvoor benodigde (financiële) middelen en mandaten beschikt.

Om de benodigde stappen te zetten vragen wij vanuit het Opdrachtgeversberaad de Programmaraad Datafundament het volgende;

- De behoefte aan (structurele) regie te agenderen bij besluitvormers in ministeries en organisaties die de landelijke, regionale en lokale overheden vertegenwoordigen (o.a. VNG, IPO, UvW, RWS);
- Een bijdrage in de financiering van DOOR van €1,5 miljoen voor de periode 2027 tot en met 2029.

Voor de periode na 2029 voorzien we dat er ca. € 300.000 per jaar nodig zal zijn voor het structurele beheer van het stelsel samenhangende standaarden. Hoe deze financiering plaats zal vinden is afhankelijk van de wijze waarop de structurele regie vorm gaat krijgen.)

Vanuit de VNG is hierop ter aanvulling aangegeven dat het zinvol kan zijn om in de komende jaren onderstaande besluiten te nemen:

- Formele vaststelling (mogelijk na een nog te organiseren consultatieproces) van de ontwikkelde standaarden en positionering ervan binnen de NGII, vallend onder de verantwoordelijkheid van BZK/VRO;
- Besluitvorming over het beheer van de standaard(en);

- Besluitvorming over de implementatie van de standaard(en);
- Besluitvorming over de bekostiging van het beheer (en mogelijke doorontwikkeling) van de standaard(en).

BIJLAGE 1

Samenvatting programma DOOR

Inleiding

Jaarlijks besteden overheden ongeveer 13 miljard euro aan beheer (onderhoud en vervanging) van objecten in de openbare ruimte. In het proces van de ontwerpfase naar de beheerfase gaat circa 70% van de relevante brondata verloren als gevolg van het ontbreken van uniforme standaarden. Dit heeft tot gevolg dat er veel schaarse arbeidscapaciteit van technisch personeel nodig is om dit te herstellen. Om de overheden in staat te stellen met de hiervoor benodigde datastandaarden te werken, is het Informatiemodel Beheer Openbare Ruimte (IMBOR) ontwikkeld. Dit is een standaard voor het vastleggen en beheren van gegevens over objecten in de openbare ruimte. Daarnaast zijn er nog diverse standaarden in de sector, die raakvlak hebben met deze standaard.

Het belang van IMBOR en de afstemming op andere standaarden

Het Informatiemodel Beheer Openbare Ruimte (IMBOR) is een standaard voor het vastleggen en beheren van gegevens over objecten in de openbare ruimte. Een dergelijke standaard is van belang om Informatie over beheerde objecten in de openbare ruimte gestandaardiseerd vast te kunnen leggen en te delen. Dit levert:

- kwalitatief betere gegevens die nodig zijn bij het beheer van objecten (assetmanagement)
- vergelijkbare gegevens, die je daardoor op een hoger bestuurlijk niveau kan gebruiken voor beleidsvorming en monitoring (en zo een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie)
- de mogelijkheid om vanuit IMBOR eenvoudig en consistent gegevens te leveren voor de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT). Dit voorkomt op meerdere manieren faalkosten.

IMBOR speelt als standaard een centrale rol in de openbare ruimte. In de keten van ontwerp, realisatie en beheer zijn er echter nog meer standaarden die gebruikt worden door overheden (en andere partijen zoals aannemers). Deze standaarden zijn onderling niet afgestemd, waardoor er informatieverlies optreed bij de uitwisseling van data. Zo gaat bijvoorbeeld door het gebrek aan afstemming tussen de NLCS en IMBOR 70% van de informatie verloren zo blijkt uit onderzoek. Dit verlies kost gemeenten jaarlijks veel geld, want het leidt tot fouten en tot dubbel werk waarbij de verloren informatie opnieuw ingewonnen wordt.

Die afstemming komt er niet uit zichzelf zo is gebleken in de afgelopen tien jaar. De standaarden worden namelijk door verschillende organisaties met uiteenlopende belangen beheerd. Deze

organisaties beschikken daarnaast niet over het budget voor de benodigde afstemming tussen de standaarden. Daarom is er een programma opgezet genaamd Dataharmonisatie Objecten Openbare Ruimt (DOOR) waarbij diverse partijen de handen ineen geslagen hebben om de ontwikkeling en het beheer van IMBOR te borgen en regie te nemen op de benodigde afstemming van standaarden.

Uitvoering: programmaplan en jaarplannen en programmateam

Er is een overkoepelend programmaplan en er zijn jaarplannen die er op gericht zijn om IMBOR te ontwikkelen en structureel te beheren en af te stemmen op andere relevante standaarden (en vice versa) in de Openbare Ruimte. Dit programma heet Dataharmonisatie Objecten Openbare Ruimte en infrastructuur (DOOR). Onderdeel van dit programma is ook het structureel financieren van het beheer van IMBOR. Het programmateam DOOR zorgt naast het opstellen van het programmaplan en de jaarplannen ook voor het uitzetten en opleveren van opdrachten uit het jaarplan. Het programmateam wordt aangestuurd door een Stuurgroep waarin leden van het Opdrachtgeversberaad en het Kennisplatform Bouw en Beheer Infrastructuur (KPBBI) van de provincies vertegenwoordigd zijn.

Het programmaplan DOOR kent drie sporen:

<u>Logische informatiestructuur.</u> Een logische informatiestructuur draagt bij aan meer samenhang tussen informatiemodellen voor alle beheerde assets in de Openbare Ruimte en Infrastructuur. Daarbij is ook een uitbreiding van informatiekundige standaarden van objecten in de Openbare Ruimte en Infrastructuur nodig om tot één taal en één begrip te komen van de informatie die vastgelegd wordt van elke asset.

<u>Data delen.</u> Draagt bij aan meer gestandaardiseerde wijze van data delen in de keten voor eenduidige interpretatie. Dit werkspoor richt zich op concrete keten-werkprocessen waarbij informatie wordt uitgewisseld tussen verschillende organisaties, zoals bij het oplevere n van een ontwerp, een contract, aanleggegevens, inspectiegegevens, uitgevoerde beheermaatregelen.

<u>Adoptie en beheer.</u> Dit werkspoor richt zich op het landelijke gebruik (adoptie) van de informatiestandaarden en bijbehorende ondersteunende instrumenten zoals werkprocessen. Adoptie is noodzakelijk om de vruchten te kunnen plukken van al het werk dat verzet is om goede en afgestemde standaarden te maken. Adoptie start met bekendheid van de aanwezigheid en nut van informatiestandaarden. Wanneer een standaard voldoende volwassen is, kan de volgende stap gezet worden naar de 'pas toe of leg uit ' lijst. Het Rijk kan het gebruik van standaarden in een vervolgfase desgewenst gaan verplichten, waardoor de adoptie richting de 100% gaat en daarmee ook de voordelen maximaal benut worden.

De drie sporen van het programmaplan zijn door het programmamanagementteam uitgewerkt naar projecten die een plek hebben in de jaarplannen en door de financiers (KPBBI, FFL en OB) worden goedgekeurd.

Resultaat; kwalitatief en financieel.

De uitvoering van het programma DOOR inclusief professioneel beheer van IMBOR levert:

1. Verhoogde standaardisatie in gemeentelijke processen, wat leidt tot betere besluitvorming, kostenbesparing en minder faalkosten door betere planning en beheer.
2. Meer gebruik van IMBOR door gemeenten, wat bijdraagt aan een efficiënte samenwerking met andere overheden en ketenpartners.
3. Verbeterde datakwaliteit in gemeentelijke systemen, wat essentieel is voor beleidsvorming en beheer van de openbare ruimte.
4. Een efficiënte en foutloze levering van gegevens aan de BGT, wat bijdraagt aan een betrouwbare en actuele basisregistratie.
5. Verhoogde kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners door verbeterde meldsystemen voor burgers

De baten manifesteren zich in de vorm van serieuze kostenbesparingen in de assetmanagementbudgetten bij programmeren, ontwerpen, uitvoeren en beheren en door verminderde faalkosten. Ook is sprake van verminderde ICT&IM-kosten op het gebied van koppelingen, conversies, herhaald inwinnen na informatieverlies en afstemkosten om data te kunnen en mogen delen.

BIJLAGE 2

CROW businesscase

CROW heeft in opdracht van VNG onderzocht welke baten er te verwachten zijn van digitalisering in de openbare ruimte. Hieronder een korte samenvatting middels een tabel.

Baten

De baten van digitalisering van het beheer van de Openbare Ruimte manifesteren zich in de vorm van serieuze kostenbesparingen in de Assetmanagement-budgetten bij programmeren, ontwerpen en uitvoeren en door verminderde faalkosten. Ook is sprake verminderde ICT&IM-kosten op het gebied van koppelingen, conversies, herhaald inwinnen na informatieverlies en afstemkosten om data te kunnen en mogen delen.

Wanneer berekeningen worden uitgevoerd op de populatie van 345 gemeenten leidt dit tot onderstaande bedragen aan potentieel haalbare baten.

	Bedrag incl. BTW per jaar	**Potentieel reductiebedrag per inwoner**
Lagere programmeerkosten	2,3 miljoen	€ 0,13
Lagere ontwerpkosten	6,4 miljoen	€ 0,37
Lagere uitvoeringskosten	743,5 miljoen	€ 42,63
Reductie faalkosten	242,2 miljoen	€ 13,89
Reductie kosten dataconversie	15,5 miljoen	€ 0,89
Reductie kosten herhaald inwinnen	38,8 miljoen	€ 2,23
Reductie kosten afstemmen datadelen	7,7 miljoen	€ 0,45
Reductie kosten interfaces	3,9 miljoen	€ 0,22
Totaal	1,1 miljard	€ 61,17

Tabel 4: Overzicht baten