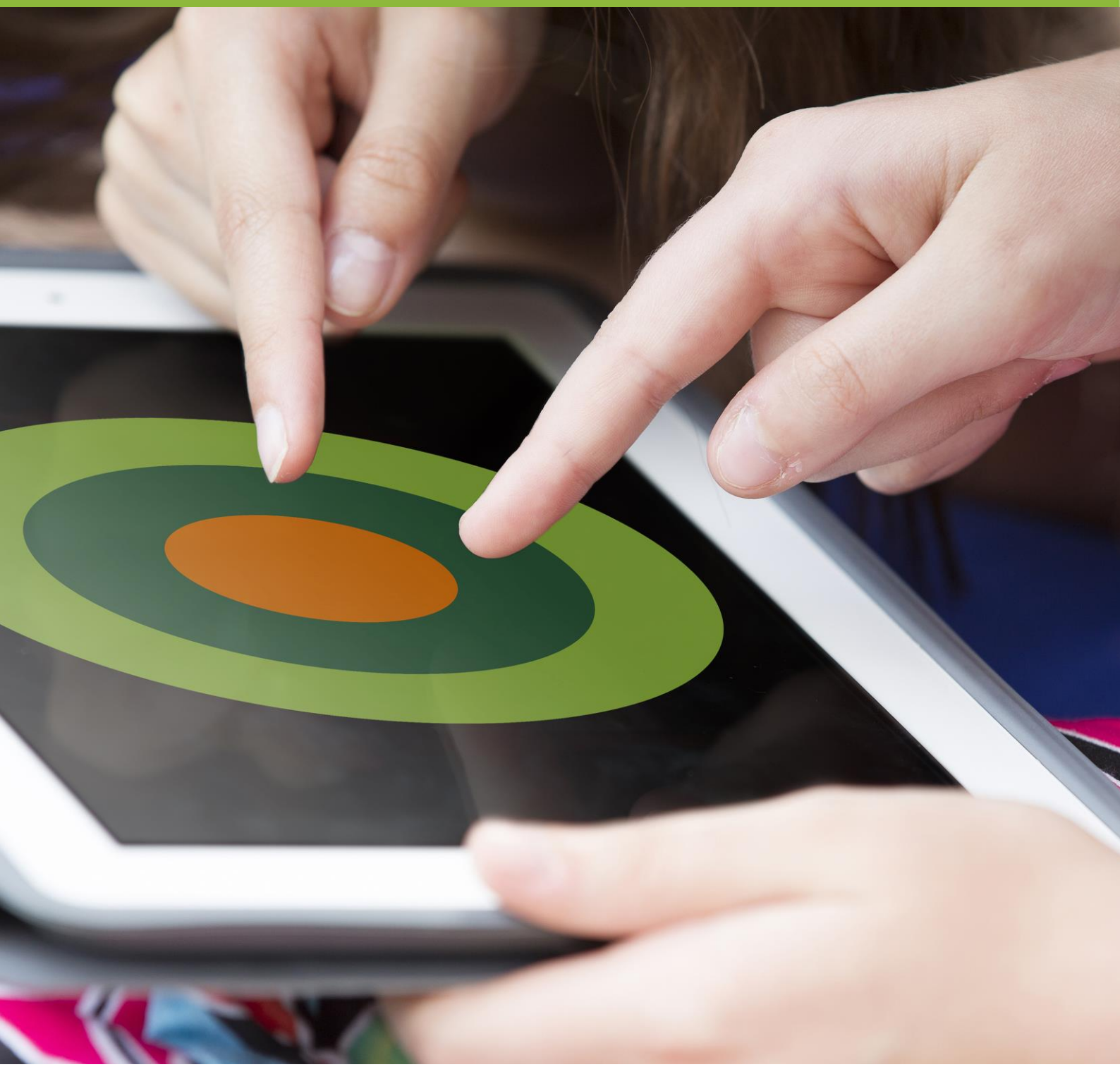




Aan de slag met de
Omgevingswet

Eindrapportage VIVO VNG

“Wat men moet zoeken is: Werkelijkheden die de toverkracht van dromen hebben.” (Jean Dolent)



Colofon

Projectnaam Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet
Versienummer 1.0
Auteurs: Kernteam VIVO VNG namens de leden van de Werkateliers,
PR-01

Deelprogrammteam Digitaal Stelsel Omgevingswet
Project PR-01, VIVO VNG

Datum: 15 april 2016
Locatie: VNG, Den Haag

Contactpersonen Theo van den Brink
06-41922868
Theo.vandenbrink@kinggemeenten.nl

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rijkswaterstaat
Kadaster
RIVM
KING/VNG
IPO
Unie van Waterschappen

Bijlagen

Historie

| Versie | Auteur | Status | Datum | Toelichting |
|--------|----------|----------------|------------|---|
| 0.1 | TvdB | concept | 09.03.2016 | Basisversie |
| 0.2 | Kernteam | concept | 28.03.2016 | Verrijkt met input uit de werkpakketten |
| 0.6 | Kernteam | concept | 30.03.2016 | Verrijkt met input Ateliersessie 30 maart |
| 0.9 | Kernteam | Pre-finaal | 31.03.2016 | Prefinale versie na toetsing klankbordgroepen |
| 0.91 | Kernteam | Concept finaal | 01.04.2016 | Diverse aanvullingen en opmerkingen van reviewers |
| 1.0 | Kernteam | Eindrapportage | 15.04.2016 | Consistentie, details, opmaak |

Goedkeuring

| Naam | Versie | Opmerkingen |
|-------------------------------------|--------|-------------|
| Programmamanager Invoering OW (VNG) | | |
| Hoofd eDiensten (KING) | | |
| Domeinmanager | | |
| Programmamanager Deelprogramma DSO | | |

Distributie

| Naam | Versie | Opmerkingen |
|---|---------------|-------------|
| Programmateam VIVO | 0.2, 0.6, 0.9 | |
| Programma DSO | 0.9, 1.0 | |
| Andere VIVO's | 0.9, 1.0 | |
| Deelprogramma Invoering | 1.0 | |
| Programmadirecteur Implementatie Omgevingswet | 1.0 | |

Inhoud

| | |
|----------|--|
| | Colofon—1 |
| | Managementsamenvatting—5 |
| 1 | Inleiding—9 |
| 1.1 | Positionering en opdrachtformulering—9 |
| 1.2 | Aanpak en resultaten—9 |
| 1.3 | Verantwoording—10 |
| 1.4 | Leeswijzer—11 |
| 2 | Hoofdstuk Veranderopgave en -aanpak—13 |
| 2.1 | Verandercontext: de Omgevingswet—13 |
| 2.2 | De veranderopgave voor gemeenten—13 |
| 2.3 | Uitgangspositie gemeenten—16 |
| 2.3.1 | Typen organisaties—17 |
| 2.3.2 | De samenwerking in de keten—17 |
| 2.4 | Veranderstrategieën—18 |
| 2.4.1 | De verschillende veranderstrategieën—20 |
| 2.5 | Conclusies, aanbevelingen en vervolgpogingen—21 |
| 3 | Hoofdstuk Dienstverlening, je ziet het pas als je het door hebt—22 |
| 3.1 | De relatie tussen Omgevingswet en Dienstverlening—22 |
| 3.2 | De drivers van de verandering in de dienstverlening—23 |
| 3.3 | Ontwerpprincipes dienstverlening—25 |
| 3.4 | Het analyse-instrument: de klantreis—28 |
| 3.5 | De veranderaanpak: organisatieprincipes voor ontwikkeling en realisatie—29 |
| 3.5.1 | Nieuwe Dienstverlening Omgevingswet gemeenschappelijk voorbereid—29 |
| 3.5.2 | Dienstverlening ontwikkelen als samenhangend en integraal systeem—30 |
| 3.5.3 | Dienstverlening ontwikkelt continu, bottom-up en in fasen—31 |
| 3.6 | Conclusies en Aanbevelingen en vervolgpogingen—33 |
| 4 | Hoofdstuk Bedrijfsarchitectuur—35 |
| 4.1 | Interbestuurlijk niveau—35 |
| 4.2 | Ketenniveau, samenwerking tussen ketenpartners—35 |
| 4.2.1 | Huidige situatie—35 |
| 4.2.2 | Sturing-uitvoeringsvarianten—38 |
| 4.3 | Gemeentelijk niveau—38 |
| 4.4 | Producten, diensten en bedrijfsprocessen—39 |
| 4.4.1 | Uitgangspunten—39 |
| 4.4.2 | Processen: identificatie en impact—41 |
| 4.4.3 | Gewenst niveau 2018—43 |
| 4.4.4 | Veranderaanpak—44 |
| 4.4.5 | Uitwerking per bedrijfsproces—45 |
| 4.4.6 | Producten- en dienstencatalogus—48 |
| 4.5 | Conclusies en aanbevelingen—48 |

| | |
|----------|--|
| 5 | Hoofdstuk Informatiearchitectuur—51 |
| 5.1 | Inleiding—51 |
| 5.2 | Zaakgericht werken—53 |
| 5.3 | Archivering—55 |
| 5.4 | Gegevensarchitectuur—58 |
| 5.5 | Applicatie-architectuur—60 |
| 6 | Hoofdstuk Regelgeving, kerninstrumenten en informatievoorziening—63 |
| 6.1 | Aanleiding—63 |
| 6.2 | Wet- en regelgeving en informatievoorziening—63 |
| 6.3 | Visie op regelbeheer—67 |
| 6.4 | Regelbeheer gemeenten en relatie met informatievoorziening—69 |
| 6.5 | Regelbeheer in DSO—74 |
| 6.6 | Samenvatting eisen vanuit gemeentelijke informatievoorziening—76 |
| 6.7 | Realisatie—78 |
| 7 | Evaluatie—79 |
| 7.1 | PID vs. resultaten VIVO—79 |
| 7.2 | Commissie D&I en Digitale Agenda 2020—80 |

Managementsamenvatting

Inleiding

Via Ateliersessies en de reviewgroep hebben ruim 140 mensen uit meer dan 70 gemeenten bijgedragen aan de resultaten waarvan dit rapport verslag doet. Die betrokkenheid heeft geleid tot een rijke oogst; een grote hoeveelheid materiaal in de vorm van beschrijvingen, modellen, aanpakken, conclusies, aanbevelingen en vervolgprojecten. We zijn (nu nog) niet in staat om alles te verwerken; diverse bevindingen en resultaten zullen een plek krijgen in vervolgprojecten. Ook de hoeveelheid conclusies, aanbevelingen en vervolgprojecten is zodanig omvangrijk dat we ze niet in een managementsamenvatting kunnen weergeven. Hieronder zijn de hoofdlijnen te vinden voor het programma Digitale Stelsel Omgevingswet en voor VNG / KING. Voor totaaloverzichten verwijzen we de lezer naar:

- Bijlage 1.0 voor conclusies en aanbevelingen.
- Bijlage 1.2 voor de vervolgprojecten.
- Bijlage 1.2a voor vervolgprojecten met prioriteit.

Conclusies en aanbevelingen

Programma DSO

Voor het programma Digitale Stelsel Omgevingswet zijn onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen de volgende.

VIVO is slechts het begin van de vraagarticulatie. Ook vervolgprojecten (bijvoorbeeld de klantreizen) zullen meer en dieper inzicht geven in de (informatie)behoeften van initiatiefnemers en gebruikers. Het Digitaliseringsprogramma moet rekening houden met en ruimte bieden aan de verwerking van deze inzichten. Volstaan met het verwerken van het nieuwe Visiedocument en de resultaten van de huidige VIVO's is niet voldoende, ook later zullen nog wezenlijke eisen en randvoorwaarden naar boven komen die hun weg moeten kunnen vinden naar de DSO-architectuur en -projecten. Vraagarticulatie moet goed in het DSO-programma worden verankerd.

Gemeenten onderschrijven het centraal stellen van initiatiefnemer en gebruiker in het DSO-programma. Daarom is een aanpak beschreven (en een project gestart) om via klantreizen het perspectief van initiatiefnemer en gebruiker systematisch te onderzoeken en door te vertalen naar de gevolgen voor processen en informatievoorziening. Het uitwerken van het perspectief van de initiatiefnemer moet gezamenlijk met de ketenpartners en het DSO-programma worden uitgevoerd. Ook ontwerp en implementatie van serviceformules dient minimaal in afstemming tussen de ketenpartners te gebeuren.

Gezien het aantal DSO-projecten en de hoeveelheid vervolgprojecten uit de VIVO's, zal het aantal raakvlakken van elk project met zijn omgeving sterk toenemen. Een roadmap en een effectieve afstemmingsstructuur is dringend nodig. Maak daarbij gebruik van platforms die er bij de Koepels al zijn, zoals onze Ateliersessies.

Uitwerking van de gemeentelijke informatievoorziening is nodig om onze eisen aan het DSO concreter te kunnen maken. Omgekeerd is op korte termijn verdieping en verheldering van de onderdelen van het DSO nodig om die eisen op te kunnen

stellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatiehuizen: waaruit bestaan ze en hoe verhoudt zich dat tot de onderscheiden (globale) gegevensobjecten? Maar het geldt ook voor de functies en services van het DSO.

Zorg voor 'overkoepelende' standaardisatie van ketenprocessen, zaaktypen en producten & diensten ten behoeve van een gestroomlijnde ketensamenwerking. Definieer en implementeer (een) koppelvlak(ken) waarmee ketenpartners onderling en met gemeenschappelijke voorzieningen zaakgericht informatie over onderhanden zaken kunnen uitwisselen, elkaar opdracht kunnen verstrekken tot de levering van diensten (adviezen e.d.) en elkaar op de hoogte kunnen houden van de voortgang van die levering.

Het samen, door de ketenpartijen, uitvoering geven aan de Omgevingswet vergt ook gezamenlijke voorzieningen. Daarmee wordt onder meer invulling gegeven aan het begrip 'samenwerkingsruimte' in het DSO. Onze aanbeveling is om vanaf een helder gedefinieerd basisniveau in 2018 gefaseerd door te ontwikkelen, meegroeïend met de vraag vanuit gemeenten en andere overheden.

Richt een Facilitaire Organisatie Regelbeheer in voor ondersteuning bij alle aspecten van regelbeheer, waaronder het maken van beslisbomen en formulieren. Onderzoek de impact van privacy en informatiebeveiligingsonderwerpen m.b.t. de Omgevingswet in afstemming met de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten door middel van een Privacy Impact Analyse, gevolgd door een risicoanalyse.

Bij samenwerking in ketenprocessen is het niet a priori voor elke betrokken ketenpartij duidelijk welke informatie gearchiveerd dient te worden. Zonder voorafgaande afspraken tussen betrokken partijen is duurzame toegankelijkheid van alle archiefwaardige informatie niet gegarandeerd. Benut de mogelijkheden om delen van de archiveringsplicht via DSO-projecten in te vullen, b.v. ROD.

Semantische standaardisatie is van groot belang; versterk en versnel het proces om te komen tot eenduidige begripsdefinities (Werkgroep Standaardisatie).

VNG en KING

VIVO is primair bedoeld om de veranderopgave van de Omgevingswet voor de informatievoorziening van gemeenten in kaart te brengen. Maken we de balans op, dan zien we dat een succesvolle invoering van de Omgevingswet hoge eisen stelt aan de gezamenlijke inspanning van gemeenten en VNG/KING. Ook voor VNG/KING kunnen we spreken van een veranderopgave, die overigens in lijn is met hetgeen de afgelopen jaren door VNG/KING intern in gang is gezet:

- Niet alleen aandacht voor bestuur en beleid, maar evenzeer voor de uitvoering. Over de hele breedte van gemeentelijke betrokkenen en met aandacht voor alle inrichtingsaspecten wordt de invoering van de Omgevingswet ondersteund. Dit is wat het Programma Invoering van de VNG doet.
- Krachtige sturing op de doelen en richtinggevende waarden die op initiatief van de Commissie D&I zijn verankerd in Digitale Agenda 2020 (gezamenlijkheid, standaardisatie, opschaling, versterking innovatievermogen, versterking opdrachtgeverschap). Deze gelden evenzeer voor de informatievoorziening m.b.t. de Omgevingswet (zie hoofdstuk 7).

- Een vormende inbreng in programma's van het Rijk, waarbij de mogelijkheden, kansen en belemmeringen van de uitvoeringspraktijk een groot, soms doorslaggevend, gewicht krijgen. De VIVO's en de aanpassingen van Visiedocument en Doelarchitectuur laten zien dat IenM de meerwaarde van deze inbreng op waarde schat.

Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen en conclusies van VIVO voor VNG/KING?

Uit de Ateliersessies komt naar voren dat er veel draagvlak is voor een collectieve aanpak. Dit sluit aan bij de richtlijnen die de Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid ons heeft meegegeven en de aanpak van Digitale Agenda 2020.

Een belangrijke les uit het Sociaal Domein is dat actief gestreefd moet worden naar standaardisatie op het niveau van processen. Het verkrijgen van draagvlak voor zogenaamde uitvoeringsvarianten (standaard samenwerkingsvormen van gemeenten, omgevingsdiensten, bevoegde gezagen en andere ketenpartners) is een succesfactor. Hier ligt een zware en doorslaggevende opgave voor VNG en KING. En een grote kans, gezien vanuit de Commissie D&I en de Digitale Agenda 2020.

Uit sessies met gemeenten blijkt dat men de omvang en complexiteit van de veranderopgave inziet. Collectieve ondersteuning wordt gezien als onmisbaar voor het welslagen. De typologieën die in dit rapport worden beschreven (archetypen, uitvoeringsvarianten) zijn hierbij behulpzaam en bieden bovendien de mogelijkheid tot generalisatie en standaardisatie, zonder de individuele keuzevrijheid van gemeenten geweld aan te doen. Het verdiepen, instrumenteren en ondersteunen van de veranderopgave moet nu met hoge prioriteit in het VNG-programma Invoering worden voortgezet.

Het overzicht van vervolprojecten maakt duidelijk dat er veel werk is voor KING de komende jaren. Voor een groot deel zijn dat projectmatige, dus eindige activiteiten, die capaciteitsuitbreiding vragen op de huidige competentiegebieden, maar tevens zal meer domeinskundigheid aangetrokken moeten worden. Bovendien zal, zoals we weten uit Operatie NUP en het Sociaal Domein, de beheertaak eveneens uitbreiden. KING zal zich hierop moeten voorbereiden.

De Omgevingswet is een sterke 'driver' voor diverse ontwikkelingen waar gemeenten al jaren mee bezig zijn. Participatie, ontschotting en zaakgericht werken, ketensamenwerking en 1 Overheid, standaardisatie en opschaling ('samen doen waarop we ons niet onderscheiden'), hergebruik (waaronder van de GDI) – om er maar enkele te noemen. Hier liggen veel kansen. Tegelijkertijd moeten we in onze veranderaanpak rekening houden met de (werkelijke, niet de veronderstelde) uitgangspositie van gemeenten om te werken met haalbare ambities en passende ondersteuning.

Niet alleen wat betreft de informatievoorziening, maar over de hele breedte van de veranderopgave zullen mogelijkheden voor experimenteren sterk bijdragen aan het succes. Op het vlak van informatievoorziening dringen we aan op het instellen van een Innovatiespoor voor technologische experimenten en het stimuleren en mogelijk opschalen van lokale initiatieven. Aansluiting op Digitale Agenda 2020 ligt voor de hand, maar samenwerking op DSO-niveau is aan te bevelen.

Zorg ervoor dat, bij de uitvoering van de omgevingswet betrokken, (keten)partijen hun desbetreffende bedrijfsprocessen vanaf 2018 zoveel mogelijk digitaal en zaakgericht uitvoeren dan wel ten minste de informatie over de uitvoering van die

processen digitaal en zaakgericht registreren. Voor veel gemeenten ligt hier nog een stevige veranderopgave en het is nodig dat VNG / KING dit stimuleert. Dat geldt in even sterke mate voor digitale archivering.

Start een onderzoek naar nut en reikwijdte van een (boven?)gemeentelijk knooppunt. Onderzoek welke functies collectief ingekocht of gerealiseerd kunnen worden en of deze wellicht als aanvullende diensten bij dit knooppunt belegd kunnen worden. Als het vertrekpunt interbestuurlijk is, is dit een aanbeveling op programmaniveau.

Houd rekening met de verschillen tussen gemeenten als het gaat om het vermogen om beveiliging te implementeren: koppeling naar systemen ketenpartijen, berichtenbeveiliging, onweerlegbaarheid, logging & tracking en tracing. Hier ligt ondersteuning vanuit VNG/KING voor de hand.

Informeel en betrek softwareleveranciers van relevante gemeentelijke applicaties vanaf nu m.b.t. aanpassingen van applicaties en het definiëren en implementeren van koppelvlakken.

Vervolgprojecten

In de hoofdstukken van dit rapport zijn veel vervolgonderzoeken en -projecten benoemd. In Bijlage 1.2 is het overzicht te vinden; we volstaan hier met de huidige schatting van de omvang van deze projecten per werkpakket van VIVO.

| # | Naam / activiteiten | K€ | K€ | K€ | K€ |
|-----------------|--|-------|-------|-------|--------|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | totaal |
| 1 | Vervolg VIVO | 150 | 0 | 0 | 150 |
| 2 | Wet- en regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer | 250 | 400 | 150 | 800 |
| 3 | Dienstverlening | 410 | 240 | 0 | 650 |
| 4 | Bedrijfsarchitectuur | 815 | 615 | 260 | 1.690 |
| 5 | Informatiearchitectuur | 720 | 1.265 | 490 | 2.475 |
| 6 | Privacy en Informatiebeveiliging | 50 | 100 | 100 | 250 |
| 7 | Relatie- en stakeholdermanagement | 500 | 500 | 500 | 1.500 |
| TOTAAL GENERAAL | | 2.895 | 3.120 | 1.500 | 7.515 |

Hierbij dient te worden aangetekend dat geen rekening is gehouden met haalbaarheid; zo is het twijfelachtig of de omvang van de inspanning in 2016 georganiseerd kan worden. Veel activiteiten zullen dan doorschuiven naar latere jaren. Nadat afhankelijkheden, zowel van deze vervolgprojecten als die van DSO als geheel, in kaart zijn gebracht kan een kritieke-pad analyse worden uitgevoerd.

1 Inleiding

1.1 Positionering en opdrachtformulering

Voor u ligt de eindrapportage Verkenning Informatievoorziening VNG, kortweg VIVO. Deze verkenning is (voornamelijk) uitgevoerd door gemeenten en vakorganisaties in het gemeentelijke veld, daarbij gefaciliteerd door VNG/KING. Met recht mag worden gesteld dat het gemeentelijke veld in VIVO aan het woord is, aangezien de Ateliersessies, waarvan er tijdens VIVO vier zijn gehouden, elk door meer dan honderd gemeentelijke vertegenwoordigers zijn bezocht. Daarnaast hebben nog tientallen inhoudelijk deskundigen als reviewer bijgedragen aan dit rapport. Deze participatiegraad is een teken van de aandacht die de Omgevingswet in gemeenteland inmiddels krijgt. Tevens, en voor dit rapport erg belangrijk, is het een indicator voor draagvlak en representativiteit van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die hier worden weergegeven.

Ook financieel heeft het gemeentelijke veld bijgedragen aan deze Verkenning door 20% beschikbaar te stellen uit de middelen van Digitale Agenda 2020. Bovendien hebben 120 gemeentelijke medewerkers ruim 8 werkdagen besteed aan de Ateliersessies.

Het is ons streven om dit een leesbaar rapport te laten zijn. Het rapport bestaat daarom uit een hoofddocument, met daarachter een reeks van bijlagen waarin modellen, resultaten, achtergronden en toelichtingen zijn te vinden. Ten behoeve van de leesbaarheid is ook besloten om weinig woorden te besteden aan de context van VIVO die al in andere documenten te vinden is, met name in de PID.¹ We volstaan daarom met de globale opdrachtformulering zoals in de PID is verwoord en verwijzen voor de scope van de opdracht naar Bijlage 1.1:

VIVO onderzoekt de consequenties van en eisen aan Informatievoorziening & ICT vanuit gemeentelijk perspectief in relatie tot andere relevante inrichtingsaspecten en in de ruime omgeving van het gemeentelijke werkveld.

1.2 Aanpak en resultaten

De aanpak is beschreven in het Project Initiation Document (PID) van december 2015. In enkele trefwoorden: vergelijkbaar met Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein, gemeenten aan het woord (en VNG/KING faciliterend), VIVO als eerste iteratieslag in een reeks, informatievoorziening in ruime context, afstemming met andere VIVO's, gebruik van archetypen, vertrekkend vanuit de initiatiefnemers (werkpakket Dienstverlening, klantreizen), bepalen 'delta' tussen nu en 2018, bepaling vervolgprojecten.

In een traject met een brede scope, korte doorlooptijd en meer dan 140 directbetrokkenen doen zich dilemma's en keuzemomenten voor. Om de resultaten te kunnen plaatsen en beoordelen, helpt het om kort aan te geven hoe we met enkele dilemma's en keuzen zijn omgegaan.

- Uitgangspunt van VIVO is dat de (gemeentelijke) vraagkant aan het woord is. Het betrekken van meer dan honderd gemeentemensen, ze 'op vlieghoogte krijgen' en een gedeeld beeld ontwikkelen van doelen en resultaten verhoudt zich slecht tot de krappe doorlooptijd. We hebben, ook met het oog op

¹ In de PID is alles te vinden over zaken als scope, werkwijze, deliverables, aanpak en dergelijke.

voortzetting van de Ateliersessies, bewust gekozen om te investeren in de Ateliersessies, wat op sommige onderdelen in eerste instantie ten koste is gegaan van de diepgang. De winst is echter aanzienlijk: draagvlak, breedte, volledigheid en representativiteit die onze gezamenlijke resultaten nu hebben.

- Lange termijn (2024), de bedoeling van de wet en buiten bestaande kaders denken versus de noodzaak om met concrete resultaten te komen. We hebben ervoor gekozen om het langetermijnperspectief heel sterk in het werkpakket Dienstverlening te verankeren. Daar wordt radicaal vanuit de initiatiefnemer geredeneerd, rekening houdend met trends en ontwikkelingen, via de methodiek van klantreizen. De bevindingen zullen consequenties hebben voor andere werkpakketten, vooral bedrijfsarchitectuur (processen) en informatiearchitectuur. Vanwege de korte doorlooptijd hebben we deze consequenties nog niet in beeld, laat staan verwerkt in de andere werkpakketten. Dat is een opgave voor de vervolprojecten ('VIVO is de eerste in een reeks iteraties')
- De vraagkant die VIVO inbrengt is voor veel andere DSO-projecten van belang. Hoe zorgen we enerzijds voor de input die andere projecten nodig hebben, terwijl we anderzijds in korte tijd onze eigen resultaten moeten opleveren? We hebben dit (deels) opgelost door van de Ateliersessies een open omgeving te maken, waar iedere belanghebbende 'zendtijd' en 'workshoptijd' kan aanvragen om met gemeenten aan het werk te gaan. Daarvan is tot dusverre weinig gebruik gemaakt, maar aangezien we de Ateliersessies voortzetten zullen daar nog genoeg mogelijkheden voor zijn.
- Afbakening. Sommige onderwerpen, zoals Archivering en Toezicht & Handhaving, waren 'buiten scope' geplaatst. Deze onderwerpen zijn echter voor gemeenten dermate belangrijk dat we ze in VIVO toch hebben onderzocht. Hier hebben we (wederom) de breedte laten prevaleren boven de diepte.
- Visiedocument en Doelarchitectuur zijn een kader voor VIVO, maar waren nog niet aangepast na de review. Het parallel lopen van de revisie van VD en DA hebben we gebruikt om intern de input voor de revisie van beide documenten te voeden met de inzichten uit VIVO.

Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat onze VIVO al een interessante oefening was in integraal werken. We hebben in ons kernteam en tijdens de Ateliersessies experts uit verschillende disciplines bij elkaar gebracht en gestimuleerd om met elkaar en met ons (de 'informatiekundigen') de dialoog aan te gaan. Dat valt in eerste instantie niet mee, omdat we elkaars taal, perspectief en belangen moeten leren begrijpen. Maar dat is niet genoeg. Het resultaat moet meer zijn dan de optelsom van krasvrije, diamanten expertstandpunten. De expertises moeten elkaar doordringen zodat een nieuw, samenhangend geheel ontstaat. Het deed ons beseffen hoeveel straks van mensen wordt gevraagd bij de uitvoering van de Omgevingswet. We hopen dat dit rapport enigszins laat zien dat het de moeite loont om die uitdaging aan te gaan.

1.3

Verantwoording

De deliverables die per werkpakket in de PID zijn benoemd zijn een coproductie van gemeenten en het kernteam. Die coproductie heeft plaatsgevonden in vier Ateliersessies, enkele 'specialistensessies' en via discussies op het speciaal ingerichte besloten netwerk onder het ROM-netwerk. Gezien het aantal en de diversiteit van deelnemende gemeenten, mag het resultaat als representatief

worden beschouwd voor het gemeentelijke veld en is de verwachting dat er draagvlak zal zijn voor de resultaten.

Omdat er diverse dwarsverbanden zijn tussen de werkpakketten, zijn 'linking pins' aangesteld om deze te bewaken. Voorts is tijdens wekelijkse teamoverleggen altijd expliciet aandacht besteed aan dwarsverbanden en afhankelijkheden. Dat laat onverlet dat de korte doorlooptijd het onmogelijk maakt om alles af te stemmen, zowel tussen de werkpakketten als met aanpalende DSO-projecten. Een vervolg op VIVO kan deze rafels herstellen en ook onze bevindingen in lijn te brengen met het definitieve Visiedocument.

VIVO is de start van vervolgtrajecten – het overzicht is te vinden in Bijlage 1.2. Om die reden wordt nog de hele maand april een integrale review uitgevoerd door een reviewgroep van gemeenten met tientallen deelnemers. De resultaten daarvan zullen tijdens een Ateliersessie begin mei worden besproken en worden gebruikt voor nadere aanscherping van de vervolgprojecten.

Op deze wijze is getracht, ondanks de korte doorlooptijd, voldoende aandacht aan compleetheid, correctheid en consistentie van de resultaten te besteden. Door de activiteiten die nog in april worden uitgevoerd, wordt het kwaliteitsplan uit de PID volledig gerealiseerd.

1.4

Leeswijzer

De opbouw van onze rapportage is als volgt:

Hoofdstuk 2 gaat in op de aanpak van de veranderopgave in het gemeentelijke veld en legt de aard en toepassing uit van archetypen en uitvoeringsvarianten. Dit zijn concepten die gemeenten helpen om grip te krijgen op de diversiteit en complexiteit van de veranderopgave, waardoor het tevens mogelijk wordt om groepen gemeenten passend te ondersteunen. De uitvoeringsvarianten maken het ook mogelijk om te sturen op standaardisatie en 'opschaling', eisen die ons vanuit de Commissie D&I zijn meegegeven.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de bevindingen van het werkpakket Dienstverlening weergegeven. Dit werkpakket heeft een aanpak ontwikkeld om de informatiekundige consequenties van de (bedoeling van de) Omgevingswet voor de gemeentelijke dienstverlening in kaart te brengen, waarbij radicaal vanuit de initiatiefnemer wordt geredeneerd, om van daaruit de gevolgen voor en eisen aan dienstverlening in relatie tot de informatievoorziening in kaart te brengen. Hoofdstuk 3 beschrijft de 'drivers' voor verandering van de dienstverlening, formuleert de ontwerpeisen aan toekomstige dienstverlening, en beschrijft vervolgens de aanpak (klantreizen) om te komen tot de gewenste verandering in dienstverlening: de invoering van serviceformules.

De resultaten van het Werkpakket Bedrijfsarchitectuur zijn in hoofdstuk 4 te vinden. De impact van Omgevingswet en DSO is op diverse procesniveaus onderzocht, het meest uitgebreid op gemeentelijk niveau. Op ketenniveau wordt geconstateerd dat er nog te veel onduidelijkheden en vrijheidsgraden zijn; een belangrijke aanbeveling (met een vervolgproject) is om uitvoeringsvarianten te ontwikkelen. Op gemeentelijk niveau zijn ketenprocessen geïdentificeerd, is de impact van de Omgevingswet per proces geanalyseerd en zijn de processen (deels) gemodelleerd met eindproducten als vertrekpunt. Ook is het gewenste niveau in 2018 gespecificeerd, zodat gemeenten hun eigen uitgangspositie en veranderopgave kunnen bepalen.

Hoofdstuk 5 presenteert de (grote hoeveelheid) bevindingen, conclusies, aanbevelingen en vervolgprojecten voor het onderdeel Informatiearchitectuur. Dit omvat onder meer gegevensarchitectuur en applicatiearchitectuur, maar ook archivering en zaakgericht werken. Technische uitwerkingen zijn te vinden in de bijlagen van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 beschrijft de consequenties van de Omgevingswet voor de informatievoorziening vanuit de invalshoek wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer. In het eerste deel is een analyse gemaakt van de impact van wet- en regelgeving en de nieuwe instrumenten op de informatievoorziening en de rol van de bevoegde gezagen. In het tweede deel is regelbeheer onder de loep genomen en onderzocht wat de eisen en randvoorwaarden zijn om een goed werkend regelbeheer in te richten.

Hoofdstuk 7, tenslotte, vergelijkt de resultaten van de uitvoeringsfase van VIVO met de PID en de Mandate. Bovendien wordt beschreven op welke wijze met de richtlijnen van de Commissie D&I is omgegaan en hoe we deze in de vervolgprojecten borgen.

De Informatiebeveiligingsdienst (IBD) heeft een review uitgevoerd op de resultaten. Deze zijn in de verschillende hoofdstukken verwerkt. Bovendien is er een vervolgproject op het vlak van Privacy en Informatiebeveiliging opgenomen.

Van aanbevelingen, eisen & wensen en vervolgprojecten wordt aangegeven op welk niveau ze van toepassing zijn:

- Programma. Dit is het niveau dat de koepels (VNG, UvW, IPO) overstijgt. Binnen de VNG noemen we dat 'interbestuurlijk'.²
- Koepel. Dat is het niveau van de VNG (en voor de andere VIVO's: UvW, resp. IPO).

Door de resultaten van vervolgprojecten van VIVO en het Invoeringsprogramma van de VNG zullen gemeenten in staat zijn om de eigen veranderopgave en -aanpak vast te stellen. Instrumenten daarbij zijn bijvoorbeeld archetypes, diagnosetools, impactanalyses, roadmaps en uitvoeringsvarianten. De komende maanden zullen we dit met elkaar concreter maken en in de praktijk toepassen.

² 'Programma' is in eerste instantie het DSO-programma, maar sommige resultaten gaan verder dan Informatievoorziening en hebben betrekking op Invoering. Men mag dus voor 'Programma' ook lezen: 'Programma Aan de slag met de Omgevingswet'.

2 Hoofdstuk Veranderopgave en -aanpak

2.1 **Verandercontext: de Omgevingswet**

Het stelsel van omgevingsrecht is in de loop van de jaren uitgegroeid tot een complex geheel van circa veertig wetten, honderdtwintig algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en honderden uitvoeringsregelingen met ieder een eigen bevoegdhedenverdeling, deelbelangen, systematiek en terminologie. Het stelsel sluit daardoor niet meer goed aan op de tegenwoordige maatschappelijke behoeften. Complexe vraagstukken vragen om een flexibele en samenhangende benadering waarbij ruim baan wordt geboden aan initiatieven vanuit de samenleving.

De Omgevingswet moet bijdragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Tegelijkertijd moet de wet bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te kunnen vervullen. Dit wil men bereiken via de volgende vier verbeterdoelen:

- Vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken.
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten.

Om deze doelen te kunnen behalen zijn informatievoorziening en digitalisering succesvoorwaarden.

2.2 **De veranderopgave voor gemeenten**

Uit de maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet en de geformuleerde verbeterdoelen kan de veranderopgave voor de gemeenten worden afgeleid. Omdat organisaties veranderen doordat de medewerkers daarin veranderen, formuleren wij deze veranderopgave voor de verschillende functionarissen binnen de gemeente. Gelet op de scope van deze verkenning, onderscheiden wij:

- Beleidsvormers (bestuur en beleidsmedewerkers).
- Medewerkers Omgevingsdomein (planvormers en juristen, vergunningverleners, handhavers en toezichthouders).
- Dienstverleners.
- Medewerkers informatievoorziening (beleidsmedewerkers, informatie-architecten, applicatie- en gegevensbeheerders, bronbeheerders basisregistraties, GIS en DIV-medewerkers).

Ad 1. Beleidsvormers

Voor het bestuur en beleidsmedewerkers geldt dat de Omgevingswet van hen vraagt een integrale omgevingsvisie te formuleren die hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en hoofdzaken van het te voeren beleid m.b.t. de fysieke leefomgeving bevat. De omgevingsvisie is bindend voor het bevoegd gezag. De omgevingsvisie is niet alleen een visie op de ruimtelijke ordening van de leefomgeving, maar een integrale visie op alle aspecten die de leefomgeving raken zoals, milieu, bodem,

licht, gezondheid, natuur, cultuurhistorie e.d. Dit vraagt om meer interbestuurlijke en integrale afstemming.

Verbeterdoel van de Omgevingswet is ook om tot meer lokale afwegingsruimte te komen. Dat vraagt van bestuurders en beleidsmedewerkers dat zij keuzes maken over de invulling van die afwegingsruimte; op welke thema's wel en op welke thema's niet en tot welk niveau.

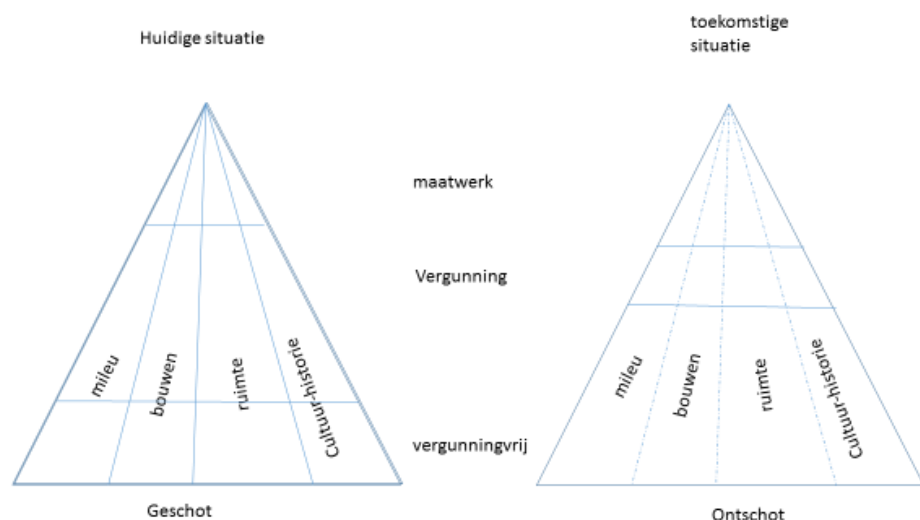
De Omgevingswet heeft grote impact op de samenwerking tussen gemeenten en haar ketenpartners. Bij het gebruik van het begrip 'ketenpartner' wordt in dit document gerefereerd aan overheidsorganisaties. Belangrijke partners vormen de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. Omgevingsdiensten hebben taken, waaronder het verplichte basistakenpakket. De Omgevingswet kan leiden tot een herschikking van de samenwerking met ketenpartners. Ook ten aanzien hiervan zullen bestuurders en beleidsmedewerkers richting moeten bepalen.

Ad 2 De medewerkers Omgevingsdomein

Voor de medewerkers in het omgevingsdomein heeft de omgevingswet een grote impact. Zij zullen moeten gaan werken met nieuwe (kern)instrumenten, zoals het rechtens bindende omgevingsplan, waarin alle regels met betrekking tot de leefomgeving worden opgenomen, en functies aan locaties worden toebedeeld. Het Omgevingsplan verschilt wezenlijk van het bekende bestemmingsplan ook van een omgevingsplan op basis van de Crisis- en Herstelwet. Niet alleen integratie van de aspecten die de leefomgeving raken, maar ook integratie van omgevingsregels die nu nog in Algemene Plaatselijke Verordeningen en andere lokale regelgeving voorkomen.

Ook zal de omgevingswet moeten leiden tot minder vergunningplicht en tot meer maatwerk. Gelet op de zorgplicht die de gemeente heeft op de kwaliteit van de leefomgeving zal de terugtred op de vergunningen consequenties hebben voor het toezicht en de handhaving.

Onderstaande figuur visualiseert de kern van deze veranderopgave, waarvan de trefwoorden zijn: ontschotting (integraal werken), meer vergunningsvrij, meer maatwerk.



Voor de domeinmedewerkers betekent de invoering van de Omgevingswet ook een verdergaande digitalisering van de werkprocessen. Het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) zal op termijn de bestaande voorzieningen als OLO, AIM en Ruimtelijke Plannen (deels) vervangen en daarnaast alle ketenprocessen digitaal ondersteunen. Het digitaal stelsel omvat immers alle voorzieningen, registraties, gegevensverzamelingen en bronnen die nodig zijn om aan initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag de gegevens beschikbaar te stellen die zij willen of moeten hebben voor de processen van de Omgevingswet.

Het bestuursakkoord noemt digitaal werken in de keten dan ook als randvoorwaarde om de baten van de Omgevingswet te kunnen incasseren. Zaakgericht digitaal werken in de keten bij de uitvoerende overheden per 1 januari 2018 is hiervoor van groot belang.

Ad 3. Dienstverleners

De bedoeling van de wet biedt uitdagingen, maar vooral veel kansen voor de gemeentelijke dienstverleners. Inwoners en ondernemers worstelen met dienstverlening in het fysieke domein. Er zijn thans veel verschillende wetten met elk hun eigen procedure, planning en regels. De uitvoering is versnipperd. De Omgevingswet stelt de gebruiker centraal en legt daarmee de lat voor dienstverleners hoog.

De Omgevingswet heeft ook een maatschappelijke doelstelling, namelijk samenwerken aan een betere leefomgeving. De rol van de gemeente verschuift daarbij: de Rijksoverheid trek zicht terug en gemeenten kunnen meer gaan faciliteren, de verantwoordelijkheid en de zeggenschap wordt dan teruggegeven aan de gemeenschap. Dit biedt kansen om de creativiteit van bewoners en ondernemers in te zetten voor het ontwikkelen van een prettige, veilige leefomgeving. De energie die nu vooral gericht is op reguleren, kan ingezet worden voor creatie. De gemeente zal zich als partner en adviseur gaan opstellen. Ook dit betekent een belangrijke wijziging voor de dienstverleners.

Gemeenten zijn op dit moment sterk georganiseerd vanuit wetten, systemen en processen, de systeemwereld. Vragen worden volgens vastomlijnde processen behandeld om termijnen te halen en ontwikkelingen worden langs de lat van het bestemmingsplan gelegd. De Omgevingswet vraagt om een betere aansluiting met de leefwereld van de inwoners en ondernemers. Deze wordt al wel meer gezocht, maar de systeemwereld is nog erg dominant. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om deze obstakels te slechten. Deze transformatie betekent grote veranderingen in processen, systemen, in houding en gedrag van de medewerkers en de communicatie met de inwoners en ondernemers. Kortom, de dienstverlening verandert ingrijpend.

Ad 4 De medewerkers informatievoorziening

De invoering van de omgevingswet heeft grote impact op de informatievoorziening bij gemeenten. De wet gaat namelijk uit van digitaal werken. Dit heeft consequenties voor de processen en dus de voor de informatiebehoefte van deze processen. Bestaande voorzieningen als OLO, AIM en Ruimtelijke Plannen worden (deels) vervangen door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Bovendien levert het DSO, faciliterend aan de omgevingswet, additionele ondersteuning (data en functionaliteit) aan gemeenten en gebruikers, waardoor het een grote plaats inneemt in het gemeentelijke informatielandschap binnen het ruimtelijk domein. De informatiearchitectuur die nodig is voor het ondersteunen van de processen t.b.v. de

omgevingswet zal forse wijzigingen ondergaan. Dit zal op termijn leiden tot de implementatie van nieuwe standaarden, aansluiten op nieuwe voorzieningen en inpassen van nieuwe systemen.

Voor veel bedrijfsprocessen binnen de omgevingswet biedt zaakgericht werken toegevoegde waarde. Zowel het zaakgerichte werken binnen de eigen organisatie als binnen de keten zal als gevolg van de onder meer door het bieden van een gemeenschappelijke taal voor het communiceren over activiteiten.

De Omgevingswet veronderstelt dat vastlegging en uitwisseling van informatie in digitale vorm verlopen. De 'D' in DSO geeft aan dat digitale toegankelijkheid van informatie voor uitvoering van de Omgevingswet randvoorwaardelijk is. Consequentie hiervan is dat archivering van deze informatie digitaal dient plaats te vinden op een zodanige wijze dat deze duurzaam toegankelijk is, niet in het minst voor ketenpartners bij de uitvoering van ketenprocessen. Bij veel zorgdragers verlopen werkprocessen nog niet volledig digitaal en is de informatie vaak ook niet digitaal beschikbaar. Veel vervangingsbesluiten moeten nog genomen worden. Het is voor een effectieve invoering van de Omgevingswet noodzakelijk dat zorgdragers maatregelen nemen om informatie digitaal te verwerken en om die digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden.

De ambitie van de Omgevingswet is dat zowel de initiatiefnemer, de belanghebbende als het bevoegd gezag een gelijkwaardige informatiepositie krijgen. In 2024 zijn alle relevante beschikbare informatie zowel over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving als de gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit ter plaatse, met één klik op de kaart beschikbaar en begrijpelijk te tonen. Dit vraagt om het leggen van relaties tussen van toepassing zijnde regels, zaken en gegevens en omgevingsdocumenten op basis van een locatie op het aardoppervlak. De omgevingswet geeft daarmee een sterke impuls aan het gebruik van Geo-informatie en -systemen en basisregistraties als BGT en BRT.

Tenslotte is de gemeente bronhouder van een aantal belangrijke basisregistraties zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en WOZ. Daarmee is de gemeente verantwoordelijk voor de juistheid, actualiteit en volledigheid van de basisgegevens. De gemeentelijke beheerders zijn hierbij nog sterk afhankelijk van vergunningsverlening. Nu als gevolg van de Omgevingswet het aantal vergunningsvrije gebouwen zal toenemen, is de beheerder voor zijn taak aangewezen op andere instrumenten om de gegevens in de basisregistraties actueel te houden.

Samenvattend kunnen we stellen dat de veranderingen voor gemeenten als gevolg van de Omgevingswet ingrijpend en divers zullen zijn voor vele doelgroepen in de gemeentelijke organisatie. De mate waarin wordt niet alleen bepaald door ambities, maar ook door de uitgangspositie waarin de gemeente verkeert.

2.3 **Uitgangspositie gemeenten**

Gemeenten hebben verschillende uitgangsposities bij de komst van de Omgevingswet. Zo zijn er verschillen in grootte, rolopvatting, samenwerkingsverbanden en organisatievorm. Dit heeft zijn effect op de manier waarop een gemeente de Omgevingswet implementeert. Ook vraagt de wijze waarop gemeenten samenwerken in de keten aandacht bij de beschouwing van de uitgangspositie van de gemeente.

2.3.1 *Typen organisaties*

In het kader van de Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet (VIVO) zijn de voorkomende gemeentelijke uitgangsposities beschreven als zogenaamde archetypen. Een archetype is een typering van de wijze waarop door de gemeente nu wordt omgegaan met de Omgevingswet. Hieronder worden de verschillende archetypen kort toegelicht. Voor een uitvoerige beschrijving zie Bijlage 2.2.

Type 1: Instrumenten Omgevingswet zijn van de specialist: "De regels zijn er om nageleefd te worden" is het leidende principe. Dit is de gemeente waarin de instrumenten uit de Omgevingswet het domein zijn van specialisten. Ze houden zich op een vakinhoudelijke wijze bezig met het behandelen, toetsen en vastleggen van veranderingen in het vakgebied. Vaak gericht op een formele toepassing van de wetgeving, verordeningen en bestemmingsplannen. Een voorkomende houding is "Het past niet, dus het kan niet".

Type 2: Instrumenten Omgevingswet zijn van de specifieke afdeling: "We kijken wat we kunnen doen" is de insteek. Dit is de gemeente waarin de werkzaamheden die vallen onder de Omgevingswet, gestandaardiseerd verwerkt worden op het niveau van de vakafdeling. Er wordt gewerkt met standaardregels, uniforme rolopvattingen en processen. Er is informatie-uitwisseling en afstemming om die uniformiteit te waarborgen. De gemeentelijke organisatie werkt vanuit een gemeentelijke visie op en met een afwegingkader voor de gewenste ontwikkelingen binnen de gemeentelijke grenzen.

Type 3: Omgevingsinstrumenten integraal gebaseerd op organisatiedoelstellingen: "waarom niet?" is de houding. Dit is de gemeente die sterk "van buiten naar binnen" denkt. De werkzaamheden zijn volledig gestandaardiseerd en worden op het niveau van de organisatie gecommuniceerd.

Type 4: Integrale processen en afweging in de keten, met als ambitie: "Ja, mits" vanuit ketensamenwerking. Dit is de gemeente die als netwerkorganisatie de Omgevingswet in samenwerking met andere gemeenten en overheden oppakt.

2.3.2 *De samenwerking in de keten*

In het Omgevingsdomein wordt veel en intensief samengewerkt. De wijze waarop taken zijn verdeeld binnen ketens bepaalt wie een processtap uitvoert. Dat kan de gemeente zijn, het waterschap of de provincie, maar ook een gemandateerde uitvoeringsdienst. Sommige processtappen kunnen qua uitvoering, dus zonder mandaat, zijn belegd bij derden en zelfs commerciële partijen zijn belegd.

Belangrijke partners vormen de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. Omgevingsdiensten hebben taken, waaronder het verplichte basistakenpakket. Veiligheidsregio's leveren adviezen, maar krijgen over het algemeen geen mandaat voor uitvoering van taken. Daarentegen stellen veiligheidsdiensten vanuit hun rol in de crisisbeheersing eisen aan de keten m.b.t. het uitwisselen en beschikbaar stellen van data.

De praktijk qua samenwerkingsovereenkomsten en takenpakketten is zeer divers. In feite bedient iedere omgevingsdienst dezelfde regio als een GGD of veiligheidsregio. Er zijn landelijk zes omgevingsdiensten aangewezen die ook taken verrichten m.b.t. vergunningverlening en toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven. Verder wordt het takenpakket lokaal, door de deelnemende gemeenten en provincie in een omgevingsdienst, bepaald. Tenslotte kunnen omgevingsdiensten ook taken

uitvoeren namens Waterschappen (Zeeland, Drenthe) zonder GR, of adviseren via dienstverleningsovereenkomsten. Sommige omgevingsdiensten voeren voor één of meerdere opdrachtgevers extra taken uit, zoals toezicht milieu, Bouw en woning, brandveiligheid, APV en evenementen, advies en onderzoek. Ook werken een aantal omgevingsdiensten intensief samen met waterschappen vanwege onderdelen van de Waterwet die zijn verschoven naar milieu en gemeenten.

Een flink aantal omgevingsdiensten levert vanuit hun expertise bijvoorbeeld advies over luchtkwaliteit, vervoer gevaarlijke stoffen, maximale geluidbelasting, constructieve veiligheid, etc. Deze taak wordt geraakt door de invoering van de omgevingswet, maar ook door de nieuwe VTH-wetgeving en de wet private kwaliteitsborging.

Het is niet duidelijk hoe de taakverdeling zich gaat ontwikkelen. Er is interesse bij met name kleinere gemeenten om taken over te dragen aan omgevingsdiensten, als reactie op de invoering kwaliteitscriteria VTH. Anderzijds is er sprake van voorzichtigheid vanwege de nog niet aangenomen Wet private kwaliteitsborging, die voor een afgebakend deel van de bouwactiviteiten bepaalt dat de taak voor de bouwtechnische toetsing en het bouwtechnische toezicht wordt neergelegd bij private kwaliteitsbewakers in plaats van bij gemeenten. We nemen waar dat er grote verschillen zijn in de verdeling van taken, rollen en bevoegdheden, en dat die op korte termijn ook niet is te verwachten bij de huidige ontwikkelingen.

Binnen het Sociaal Domein zijn uitvoeringsvarianten ontwikkeld die ook voor de invoering Omgevingswet nuttig kunnen zijn. Een uitvoeringsvariant legt de relatie tussen de door de gemeente bewust gekozen uitgangspunten voor uitbesteding en uitvoering enerzijds en het gebruik van ketenstandaarden (welke en hoe) anderzijds. Door consequent de in een uitvoeringsvariant afgesproken werkwijzen te volgen, kan worden bereikt dat er meer op hoofdlijnen kan worden gestuurd. Een belangrijk gevolg is dat uitvoeringsdiensten en gemeenten minder maatwerkafspraken hoeven te maken, er een grotere voorspelbaarheid komt in gewenste en geleverde producten, er meer en sneller zicht komt op uitgaven en uitputting van budget en er makkelijker verrekend kan worden (informatie-uitwisseling).

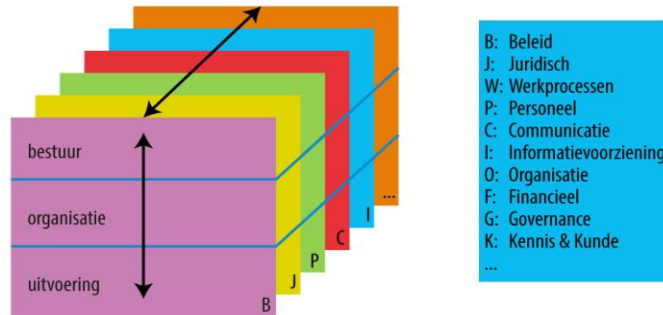
Het verkennen van en toewerken naar uitvoeringsvarianten is een belangrijke succesvoorwaarde voor het ontwikkelen van een adequate informatievoorziening en het leveren van invoeringsondersteuning. De uitvoeringsvarianten zullen verder uitgewerkt worden in het vervolgtraject VIVO in samenwerking met de ketenpartners.

2.4

Veranderstrategieën

Voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten kunnen de veranderingen door de Omgevingswet groot zijn. Bovendien zijn veel verschillende doelgroepen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie betrokken.

Doelgroepen en verandergebieden: integrale aanpak



Het is daarom zaak de implementatie van de Omgevingswet zorgvuldig te doordenken, te agenderen en zo nodig nu reeds de eerste stappen te zetten. Dat proces van doordenken en agenderen zal antwoord moeten geven op de volgende vragen:

Ambitie

In welke mate wil men gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt om de manier van werken te vernieuwen of te veranderen. Uit de werkateliers met gemeenten is gebleken dat aspecten als de mate waarin maatschappelijke opgaven zich voordoen; het type organisatie dat de gemeente wil zijn; de veranderkracht en -historie in de gemeente etc. daar een rol bij spelen. Voor een overzicht verwijzen we naar Bijlage 2.3 waarin de opbrengsten van de werkateliers zijn opgenomen.

Strategie

Hoe willen we de veranderopgave aanpakken? Ook dit vraagt om een zorgvuldige afweging omdat ieder persoonlijk en de organisatie als geheel van nature een voorkeur voor een bepaalde aanpak hebben. Dat is gebaseerd op vaak onuitgesproken vooronderstellingen, ervaringen uit een verleden en persoons- en organisatiekenmerken. Het is van belang te voorkomen dat een ingrijpend proces in de organisatie wordt gestart vanuit totaal verschillende onuitgesproken verwachtingspatronen. In de verandering breekt dat altijd op en dat leidt tot grote vertragingen. De strategiekeuze is ook van belang, omdat de gekozen strategie bepalend is voor aanpak en dus de inzet van mensen, middelen en instrumenten. Tenslotte biedt het agenderen van de strategiekeuze een uitstekend handvat om verbinding in de organisatie te leggen tussen het bestuur, beleidsdomeinen, bedrijfsvoering en informatievoorziening. Dat deze verbinding noodzakelijk is heeft de decentralisatie van het sociaal domein wel geleerd.

Binnen VIVO en parallel binnen de ruimere context van het Programma Invoering van de VNG is via sessies met gemeenten een begin gemaakt met de uitwerking van instrumenten die gemeenten kunnen ondersteunen om het gesprek over de voor de eigen organisatie meest passende veranderstrategie te voeren. Archetypen, die gemeenten helpen keuzen te maken over ambities en focus t.a.v. de Omgevingswet. In Bijlage 2.1 is een verdieping te vinden; hieronder wordt een korte typering gegeven.

Uiteraard zal elke gemeente zijn eigen veranderstrategie vormgeven. De instrumenten worden ontwikkeld om dit proces te ondersteunen. Dat is niet alleen

nodig omdat dit gesprek binnen gemeenten nu al moet starten om tijdig voorbereid te zijn op uitvoering van de wet in 2018, maar ook om als individuele gemeente te kunnen schatten hoeveel tijd en middelen voor de transitie nodig zijn en om afspraken te kunnen maken over gewenste collectieve ondersteuning.

Het is mogelijk dat op onderdelen specifieke veranderaanpakken worden ontwikkeld en uitgevoerd. Zo is in Hoofdstuk 3 beschreven hoe de veranderaanpak op het vlak van Dienstverlening vormgegeven kan worden en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de veranderaanpak voor processen.

2.4.1

De verschillende veranderstrategieën

In de sessies met gemeenten is uitgegaan van de volgende veranderstrategieën:

1. Consolideren (aanpassen wat moet, intern gericht)

In deze strategie beschouwt men de veranderopgave voor de eigen organisatie als niet zo groot. Het beeld bestaat dat men over het algemeen al veel zaken in de geest van de Omgevingswet heeft geregeld en dat er hooguit op onderdelen iets moet aangepast.

2. Calculerend (veranderen rendeert, intern gericht)

In deze strategie is men graag bereid de mogelijkheden van de Omgevingswet te benutten indien de inspanningen die men daarvoor moet verrichten opwegen tegen de voordelen die dat oplevert. Er is behoefte aan een businesscase om die afweging te kunnen maken.

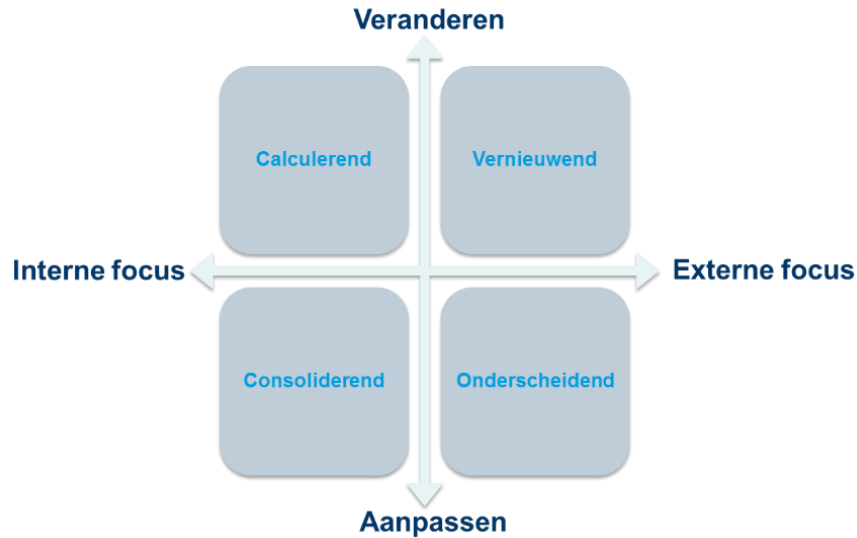
3. Onderscheidend (selectief aanpassen, extern gericht)

In deze strategie kiest men voor een meer stapsgewijze benadering. Het zal in de praktijk zich allemaal nog moeten bewijzen. Wel ziet men bij een of meerdere zich extern aandienende maatschappelijk vraagstukken aanknopingspunten om de nieuwe werkwijze van de Omgevingswet te gaan uitproberen. Er worden een of meer pilots gestart en in die "experimenteer- of leeromgeving" gaat men aan de gang.

4. Vernieuwend (veranderen van buiten naar binnen)

In deze strategie gaat men voor het maximale. Nut en noodzaak van de Omgevingswet worden volledig onderschreven en ook de uitdagingen om daar de eigen organisatie werkwijze en cultuur voor te veranderen worden breed gedragen. Men onderkent dat er sprake is van een forse verandering voor de dienstverlening en de wijze waarop met burgers en bedrijven wordt omgegaan.

We hebben deze strategieën geordend op de assen Focus (intern, extern) en Veranderwijze (aanpassen, veranderen):



2.5

Conclusies, aanbevelingen en vervolgprojecten

Uit sessies met gemeenten blijkt dat men de omvang en complexiteit van de veranderopgave inziet. Collectieve ondersteuning wordt gezien als onmisbaar voor het welslagen. De beschreven typologieën (archetypen, uitvoeringsvarianten) zijn hierbij behulpzaam en bieden bovendien de mogelijkheid tot standaardisatie, zonder overigens de individuele keuzevrijheid van gemeenten geweld aan te doen. In de verschillende onderdelen (bedrijfsarchitectuur, dienstverlening) zijn specifieke aanvullingen op deze instrumenten beschreven. Het ontwikkelen van deze instrumenten, het ondersteunen van gemeenten in de toepassing en het sturen op standaardisatie zijn succesfactoren voor zowel de invoeringsfase als de (deels parallel lopende) transformatiefase. Het flankerend stimuleren en ondersteunen van experimenten in de gemeentelijke praktijk, het Innovatiespoor (vervolgproject 2.1), is aan te bevelen.

3 Hoofdstuk Dienstverlening, je ziet het pas als je het door hebt

Dienstverlening succesfactor voor ambities Omgevingswet

Dit hoofdstuk beschrijft de consequenties van de Omgevingswet voor de dienstverlening van gemeenten. De Omgevingswet stelt de initiatiefnemer centraal en legt de lat voor de dienstverlening hoog. Werken vanuit de leefwereld van mensen; de overheid in de rol van partner en adviseur; inspelen op nieuwe technologie en trends gericht op 2024. Dat zijn de fundamenteën van de stevige verandering die vraagt om een transformatie in de dienstverlening (3.1). In dit hoofdstuk beschrijven we de drivers voor verandering (3.2) en de ontwerpprincipes van de nieuwe dienstverlening (3.3). Deze transformatie vraagt om een radicaal andere aanpak, namelijk vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Daarom zijn klantreizen gekozen als instrument voor analyse, cocreatie en het verkrijgen van draagvlak voor de vernieuwing (3.4). Voorafgaand aan de invoering in 2018 ontwikkelen we met gemeenten samen bottom-up serviceformules. We beschouwen dienstverlening als een samenhangend en integraal systeem, en implementeren volgens logische ontwikkelfasen (3.5). Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen (3.6).

3.1 De relatie tussen Omgevingswet en Dienstverlening

De bedoeling van de wet biedt uitdagingen en veel kansen op het vlak van gemeentelijke dienstverlening. We beschrijven hier de belangrijkste doelen. Deze doelen sluiten nauw aan op de ambities in gemeentelijke visies op dienstverlening, op de Visie Dienstverlening 2020 en op de Digitale Agenda. Daar wordt door gemeenten dus al hard aan gewerkt. De nieuwe Omgevingswet maakt het mogelijk om de dienstverlening in het fysieke domein verder te evolueren.

Hoger niveau dienstverlening

Inwoners en ondernemers worstelen met dienstverlening in het fysieke domein. Er zijn thans veel verschillende wetten met elk hun eigen procedure, planning en regels. De uitvoering is versnipperd. De nieuwe wet stelt de initiatiefnemer³ centraal en legt daarmee de lat voor dienstverlening hoog. Het op een hoger niveau krijgen van de dienstverlening in het fysieke domein, bepaalt daarmee in belangrijke mate het succes van de Omgevingswet. Daarbij worden de doelstellingen van de Omgevingswet nadrukkelijk betrokken; het omgevingsrecht wordt inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk; er komt meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving; het wordt gemakkelijk om doelen te bereiken en de besluitvorming wordt sneller en beter.

Andere rol overheid

De Omgevingswet heeft een maatschappelijke doelstelling, namelijk samenwerken aan een betere leefomgeving. De rol van de gemeente verschuift daarbij: de overheid trek zicht terug en faciliteert, de verantwoordelijkheid en de zeggenschap wordt teruggegeven aan de gemeenschap. Dit biedt kansen om de creativiteit van bewoners en ondernemers in te zetten voor het ontwikkelen van een prettige, veilige leefomgeving. De energie die nu vooral gericht is op reguleren, kan ingezet worden voor creatie. De gemeente zal zich als partner, meedenker en adviseur gaan opstellen. Ook dit betekent een belangrijke wijziging in de dienstverlening. De rol

³ In dit hoofdstuk gebruiken we steeds de term initiatiefnemer. Daarmee bedoelen we inwoner, ondernemer of organisatie die een initiatief neemt of die als belanghebbende wordt geconfronteerd met een initiatief. In een enkel geval noemen we de initiatiefnemer ook wel de klant.

van de overheid verschuift ook op een andere wijze: het rijk trekt zich meer terug en laat meer over aan lokale overheden.

Transformatie naar leefwereld

Gemeenten zijn op dit moment sterk georganiseerd vanuit wetten, systemen en processen, de systeemwereld. De aansluiting met de leefwereld van de inwoners en ondernemers wordt wel steeds meer gezocht, maar de systeemwereld is nog erg dominant. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om deze obstakels te slechten. Deze transformatie betekent grote veranderingen in processen, systemen, in houding en gedrag van de medewerkers en de communicatie met de inwoners en ondernemers. Kortom, de dienstverlening verandert ingrijpend.

Dienstverlening is meer dan een digitaal stelsel

Dienstverlening rondom de Omgevingswet is veel breder dan digitale dienstverlening, het Omgevingsloket Online en het digitale stelsel Omgevingswet (DSO). Het gaat ook om persoonlijke contacten met casemanagers, om eerstelijnscontacten met het KCC, telefonische, online of schriftelijke contacten met ambtenaren in het fysieke domein, om handhaving in de openbare ruimte, informatieavonden en overleg met het gemeentebestuur. Het gaat tevens over snelheid, servicenormen en de manier van bejegenen. Van groot belang is ook de rol die inwoners en ondernemers steeds nadrukkelijker vragen en nemen. Ze willen bij planvorming betrokken worden via cocreatie of hierbij zelf regie voeren. Ze verrichten zelf metingen naar geluidsniveaus of luchtkwaliteit en of ontwikkelen technologie (open data, 3D etc). De scope van dienstverlening rond de Omgevingswet is dus heel breed.

3.2

De drivers van de verandering in de dienstverlening

De dienstverlening zal door de Omgevingswet van begin tot eind veranderen. Wat zijn de belangrijkste drivers van die verandering?

Minder vergunningen versterkt de dienstverlening

De verschillende regels voor het fysieke domein worden bij elkaar gebracht en digitaal ontsloten. Daarbij zal er meer gewerkt gaan worden met algemene regels en meldingen, en minder met vergunningen. Inwoners en ondernemers kunnen dan meer zaken zelf regelen en afhandelen. Daardoor worden toezicht & handhaving en monitoring steeds belangrijker; er zijn meer ontwikkelingen met minder vergunningen. Minder vergunningen versterkt de dienstverlening. Dit vraagt van gemeenten meer vertrouwen in inwoner en ondernemer en het afzien van inzet van extra lokale regels.

Integratie van wetten en regels geeft meer inzicht en meer vragen

De Omgevingswet zorgt voor een integratie van wetten en regels en deze worden inzichtelijker voor inwoners en ondernemers. Het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen wordt drastisch teruggebracht. Ook bij gemeenten zal het aantal bestemmingsplannen en verordeningen verminderen doordat deze geïntegreerd worden in het omgevingsplan. Hierdoor komt meer samenhangende (en begrijpelijke) informatie voor inwoners en ondernemers beschikbaar. Meer inzicht van de initiatiefnemers betekent waarschijnlijk ook meer vragen aan gemeenten.

Transparante (geografische) informatie

De Omgevingswet beoogt dat initiatiefnemers en belanghebbenden sneller en toegankelijker inzicht hebben in wat er op een bepaalde plek wel of niet kan, welke regels er gelden en welke onderzoeken er nodig zijn. Daartoe moeten informatie, gegevens, regels en besluiten goed (digitaal) worden ontsloten en gemakkelijker

getoond kunnen worden (zoals via 3D). De kwaliteit, betrouwbaarheid en vindbaarheid dient te worden geborgd, en regels en onderzoekdata moeten voor eenieder te begrijpen zijn. Die openheid en transparantie zorgt er onder meer voor dat initiatiefnemers en belanghebbenden en de gemeente beschikken over dezelfde informatie. Die transparantie in informatie en gegevens zal ook leiden tot meer en ook tot complexere vragen.

Van toetsen naar adviseren

Gemeenten gaan inwoners en ondernemers veel beter uitleggen wat de gemeentelijke strategie is waar nieuwe ontwikkelingen aan moeten bijdragen. Nu worden ruimtelijke initiatieven beperkt door regels, straks wordt meer ruimte geboden aan initiatieven. Dit meedenken en samen werken aan een prettige, veilige leefomgeving die gelijkwaardig recht doet aan verschillende belangen, vergt meer van de gemeenteambtenaar. Het vraagt creatief denken in mogelijkheden, met minder houvast aan vaste regels. En het vraagt empathisch vermogen om zich in te leven in verschillende belangen, om te werken vanuit de bestuurlijke strategie én nog steeds vanuit onpartijdigheid.

Integrale behandeling

De inwoner of ondernemer ontvangt bij een complexe aanvraag een integrale intake en afhandeling van diens vraag. Dit gebeurt in de huidige praktijk al, maar zal door de Omgevingswet verder uitbreiden. Om dit te bewerkstelligen zal het initiatief in een oriënterend overleg of planatelier besproken worden en een aanvalsplan of behandelplan opgesteld met daarin een integrale planning, communicatie en afhandeling van alle noodzakelijke vergunningen. Ook kan in dit stadium al sneller duidelijk worden of iets niet kan. Er is sprake van een uniforme kwaliteit in het gehele proces ook al werken er verschillende afdelingen en organisaties samen.

Meer lokale afwegingsruimte betekent diversiteit in dienstverlening

Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer eigen verantwoordelijkheid om te kiezen wat voor een gemeente ze willen zijn en hoe ze met inwoners en ondernemers willen omgaan. Ze kiezen voor een meer regulerende rol, een participerende rol of juist het initiatief meer bij de inwoner en ondernemer laten. Het doel van de Omgevingswet is dat de overheid zich terugtrekt en faciliteert. Voor de dienstverlening betekent dit verschillen in dienstverlening: controleren betekent immers een geheel ander klantproces dan faciliteren.

Snelle en duidelijke procedure

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om procedures inzichtelijker te maken en de doorlooptijd te verkorten. Elke gemeente bepaalt zelf in het omgevingsplan of de

De gevolgen voor het dienstverleningsproces



doorlooptijd korter wordt. Voor de echt complexe zaken zal dit waarschijnlijk nog steeds 26 weken blijven. Maar voor eenvoudiger initiatieven is het wenselijk dat gemeenten de doorlooptijd verkorten.

3.3 Ontwerpprincipes dienstverlening

Onder invloed van bovengenoemde drivers zal de gemeentelijke dienstverlening sterk moeten veranderen om de bedoeling van de wet te realiseren. Bij deze veranderingen hanteren we de onderstaande ontwerpprincipes.

1. 'Keep it simple' als leidend principe

De Omgevingswet heeft als doel inwoners en ondernemers te helpen om gemakkelijker hun wensen in de fysieke omgeving in te brengen. Als leidend principe in de dienstverlening kiezen we voor de intentie van de Omgevingswet: keep it simple. Overal zetten we het principe van eenvoud en gemak steeds voorop en toetsen we of inwoners en ondernemers de dienstverlening ervaren als gemakkelijk en eenvoudig. Er zijn diverse bronnen van nieuwe complexiteit waar we rekening mee moeten houden:

- Digitaliseren betekent niet automatisch dat het voor een gebruiker eenvoudiger wordt. De ervaringen die inwoners, ondernemers en gemeenten hebben met het Omgevingsloket Online zijn niet positief: het OLO bemoeilijkt het proces van aanvragen in grote mate, levert foutieve aanvragen op, veel ongemak bij de indieners, en het zorgt ervoor dat er bij gemeenten veel extra georganiseerd wordt om toch overweg te kunnen met het OLO (vooroverleg, beslisbomen, extra hulp op de lokale website, etc). Digitalisering slaagt alleen als de vaardigheden en verwachtingen van de inwoner en ondernemer uitdrukkelijk en continu worden meegenomen. Dit vraagt dus veel van het DSO.
- Gelijkwaardige én eenvoudige informatie. Inwoners en ondernemers beschikken over dezelfde informatie als het bevoegd gezag (voor zover privacy dat toelaat). Natuurlijk is het dan de taak van de overheid deze informatie niet zonder meer aan te bieden, maar deze vraaggericht te ontsluiten zodat de informatie eenvoudig en zo begrijpelijk mogelijk is. Vooral waar het gaat om juridische en technische informatie of om besluiten/adviezen die 'geautomatiseerd' worden gemaakt. De overvloed aan bronnen in een digitale omgeving mag de klant niet verwarren, maar moet juist helpen. Maximale eenvoud en transparantie is een belangrijke voorwaarde.
- Snelle én eenvoudige procedure. Kortere procedures kan in de praktijk betekenen dat er zwaardere eisen worden gesteld aan de ontvankelijkheid van de aanvraag. Daarmee wordt het mogelijk minder eenvoudig voor de indiener. Extra aandacht voor eenvoudig indienen is dus wenselijk. Door gegevensbronnen zoveel mogelijk te koppelen met als doel vooringevulde formulieren en toetsing van gegevens door bijvoorbeeld certificering overbodig te maken. Inwoners en ondernemers komen gemakkelijk te weten hoe de procedures werken.
- Oog voor juridisering. De Omgevingswet voegt wetten samen en daardoor neemt het aantal wetten sterk af. Toch is het samenvoegen van wetten niet per definitie een garantie op afname aan complexiteit. Bovendien zal, als meer vergunningsvrij wordt, helder moeten worden afgebakend onder welke condities iets dan vergunningsvrij is – dat kan weer complex zijn.
- Oog voor toename lokale verschillen. Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer eigen verantwoordelijkheid van gemeenten om te kiezen. Deze lokale afwegingsruimte geeft elke gemeente de vrijheid om te kiezen wat voor een gemeente je wil zijn en hoe met inwoners en ondernemers om te gaan. Mogelijk

ontstaat hierdoor een grote diversiteit tussen gemeenten en wordt de regelgeving hierdoor voor de initiatiefnemer juist complexer.

- Goede communicatie over de wetwijziging. Voor inwoner en ondernemer moet goed op de hoogte worden gebracht van alle wijzigingen door de omgevingswet. Een Kafkaknop op de website of persoonlijke Kafka-hulp helpt, zodra iemand verdwaalt in een procedure of de regelgeving.

2. *Inwoners en ondernemers ervaren één toegankelijk en vindbaar loket*

- Gemeenten zijn hét aanspreekpunt voor de inwoners en ondernemers. Uit de statistieken van het Omgevingsloket Online (OLO) blijkt dat gemeenten de meeste vergunningaanvragen krijgen (91%). Van deze aanvragen is 82% enkelvoudig en is 27% van de aanvragers inwoner en 71% ondernemer. De gemeente staat het dichtst bij inwoners en ondernemers en is dus meestal het logische aanspreekpunt, aan de start, tijdens het proces en bij afsluiting. De gemeente is als bevoegd gezag ook de uitvoerder van de Omgevingswet. We versterken transparantie en eenduidigheid door zowel digitale als de persoonlijke dienstverlening vanuit de lokale situatie te organiseren.
- De gemeentelijke website is het digitale loket en logische startpunt waar achterliggende landelijke voorzieningen worden ontsloten. De interface van DSO en de informatiehuizen sluit naadloos aan op de website van de gemeente of is daarin geïntegreerd. Dit vergt mogelijk aanpassingen aan de gemeentelijke websites (via API binnenhalen en publiceren van DSO (onderdelen)). De informatie vanuit de informatiehuizen wordt via de gemeentelijke website ontsloten. Dit is de logische vindplaats voor inwoner en ondernemer.
- De overheid wordt ervaren als één instantie. Inwoners en ondernemers zien de overheid als één instantie en zij mogen geen hinder ondervinden en niets merken van de complexiteit van de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties die achter de schermen in de keten met elkaar samenwerken, zoals de waterschappen, provincies en omgevingsdiensten.
- Uniforme afhandeling en kwaliteit. In het kader van uniformiteit en integraliteit van dienstverlening willen we dat een initiatiefnemer op een zo eenduidig mogelijke manier geholpen wordt. Doordat er gewerkt wordt volgens landelijke gestandaardiseerde serviceformules en diensten (wat we leveren), kunnen we processen (hoe we leveren) en systemen (waarmee we leveren) op hoofdlijnen standaardiseren. Gemeenten kunnen daarbinnen zelf hun 'couleur locale' bepalen.
- Standaardisatie onder de motorkap. Achter de schermen is de plek waar we als één overheid samenwerken aan standaardisatie en collectivisatie. Onder de motorkap wordt er gebruik gemaakt van landelijke gestandaardiseerde toepassingen, het DSO, het Omgevingsloket Online, Mijn overheid voor burgers, Mijn overheid voor bedrijven en andere onderdelen van de GDI. Dit gebeurt dit vanuit de gemeentelijke online omgeving.

3. *De initiatiefnemer centraal. Misschien wel het belangrijkste uitgangspunt in de Omgevingswet.*

- Er is een grote diversiteit aan klantvragen (complex en eenvoudig) en in soorten initiatiefnemers (inwoners, ondernemers, groeperingen, organisaties, professionals). Om recht te doen aan deze diversiteit én om de initiatiefnemer centraal te stellen, is het nodig te differentiëren in dienstverlening. Een inwoner heeft andere vragen en behoeften dan een ondernemer. Dienstverlening wordt effectiever als zij is toegesneden op het type initiatiefnemers en het type klantvraag. Ook de lokale vrijheid van gemeenten om te kiezen voor een

regulerende of meer participerende rol vraagt om differentiëren in type klantcontact en dienstverlening.

- Keuzevrijheid contactkanaal. Inwoners en ondernemers kunnen zelf kiezen op welke manier zij met de gemeenten zakendoen. De gemeente zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (online, balie, brief, telefoon, whatsapp, e-mail, sociale media). Binnen projecten zoals Digitaal 2017 en Digitale Agenda 2020 wordt gestreefd naar kanaalsturing om zaken zoveel mogelijk digitaal af te handelen en op onderdelen geniet het zeker de voorkeur om klanten naar de digitale kanalen te geleiden of zelfs verplicht te stellen (zoals voor vergunningverlening), maar de klant heeft keuzevrijheid voor het kanaal dat hij/zij gebruikt om te communiceren met de gemeente. Daarom zal bij de uitwerking van serviceformules en dergelijke uitgegaan worden van omni-channel toepassingen.
- In het contact met inwoner en ondernemer zal meer overleg plaatsvinden. De casemanager zal vaker naast en met de initiatiefnemer samen zoeken naar oplossingen. Het contact tussen gemeente en initiatiefnemer zal van karakter en toon veranderen. De overheid maakt de beweging naar de leefwereld van de initiatiefnemer. Dit is noodzakelijk om meer in samenwerking te komen. Voor de dienstverlening betekent dit een andere beleving en een andere tone-of-voice. Dit zal leiden tot nieuwe drivers in de dienstverlening: het gaat niet alleen meer om betrouwbaarheid en gemak, maar ook om gelijkwaardigheid en maatschappelijke drivers als duurzaamheid. Ook het huidige legesmodel is onderwerp van onderzoek. Prijsdifferentiatie is mogelijk een handig sturingsprincipe op beleving en klantgedrag.
- Gemeenten gaan meer dan voorheen gebruik maken van de kennis en informatie van inwoners en ondernemers. Dit vraagt ook van het DSO dat het deze informatie kan verwerken.
- De initiatiefnemer centraal betekent niet dat alles altijd mogelijk is. De rol van de overheid is toetsen of een initiatief in het algemeen belang is. Toetsen op rechtmatigheid blijft uiteraard van groot belang.

4. Maximale digitale excellentie

De huidige dienstverlening is diepgeworteld in de analoge wereld en tegelijkertijd bevinden we ons in de digitale transformatie. We communiceren steeds meer via online-kanalen en innovaties staan klaar als the-internet-of-things, big data, open data, beacons, 3D visualisatie, robotisering, etc. Er zijn de landelijke digitale bouwstenen en ambities zoals Mijnoverheid, Digitaal Ondernemersplein, elektronische authenticatie, mobiel betalen, de BIM-standaard, etc. We groeien naar maximale excellente digitale dienstverlening. Daarbij staan de wensen van inwoners en ondernemers centraal; gebruikerswensen zijn belangrijker dan technologische mogelijkheden. Extra aandacht voor het Omgevingsloket Online is in dat verband zeer wenselijk: het huidige gebruik is erg lastig. Verder dient ook de niet-digitale dienstverlening maximaal excellent te zijn. Zowel inwoner, ondernemer als gemeente kunnen redenen hebben om geen gebruik te maken van digitale middelen en fysieke interactie te prefereren.

5. Persoonlijke dienstverlening

We streven naar gelijkwaardige en persoonlijke dienstverlening gebaseerd op samenwerking en partnerschap. Inwoners en ondernemers krijgen het gevoel dat zij persoonlijk worden geholpen, gastvrij, vriendelijk en toegesneden op hun persoonlijke situatie. Met klantprofielen voorspellen we gedrag, interesse en behoeften. We ontwikkelen een 360 graden beeld van klantgedrag en klantdata. De stap naar Citizen Relation Management. Deze stap is niet ver weg: via Digid en Mijnoverheid laten we immers aan inwoners al zien welke gegevens bij ons bekend

zijn. Met persoonlijke informatie afgestemd op de situatie, het live event en de persoonlijke behoefte, realiseren we de intentie van de Omgevingswet.

3.4 Het analyse-instrument: de klantreis

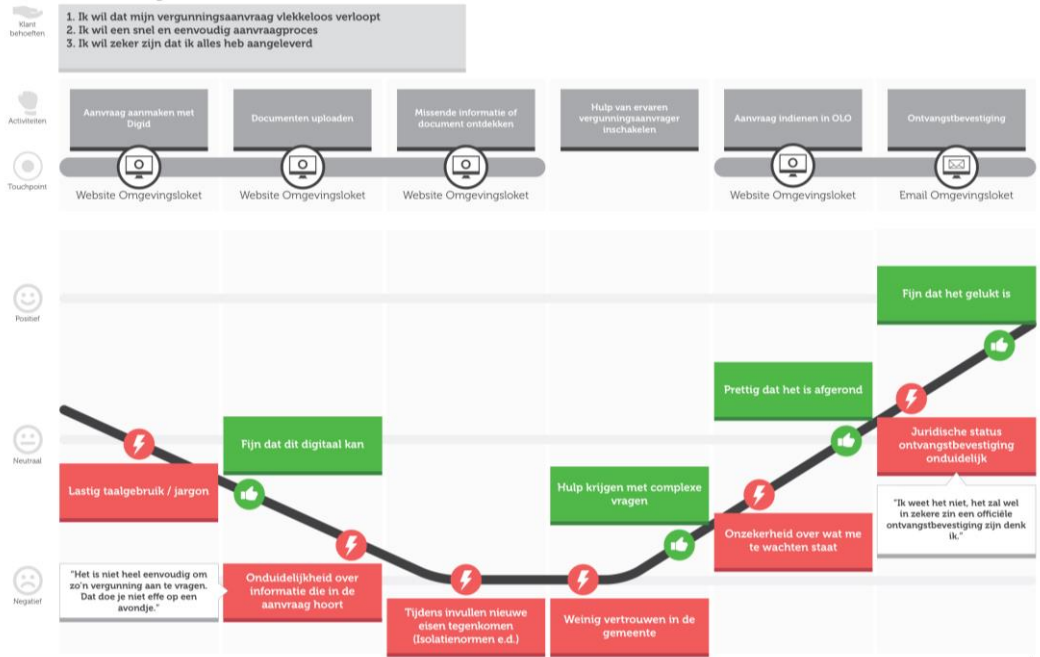
De klant centraal betekent de klantreis in kaart

We beschouwen dienstverlening als een reis van een inwoner of ondernemer. Zij dromen van een plan, oriënteren zich bij vrienden, relaties, leveranciers en websites, vragen informatie op via callcenter of e-mail, maken gebruik van een onlinedienst of app, bezoeken of krijgen een vergunning per post thuisgestuurd. Iedere individuele medewerker realiseert een deel van de keten. De reis van de klant overstijgt het belang van de individuele sectoren, domeinen, organisaties en kanalen.

We (VIVO, PR11 en Informatiepunt) doen momenteel een uitgebreid onderzoek naar de ideale klantreizen voor 2024 en daaruit afgeleid de klantreis in 2018. We onderzoeken drijfveren, belangen, routines en wensen van initiatiefnemers en belanghebbenden. Op grond van deze uitkomsten richten we de dienstverlening en het DSO daarop in. In Bijlage 3.1 staan de klantreizen die we onderzoeken. Hieronder staat een eerste uitkomst van dit onderzoek; een concept visualisatie van een deel van de klantreis Flitsvergunningen en een eerste herontwerp vanuit

5. Aanvraag

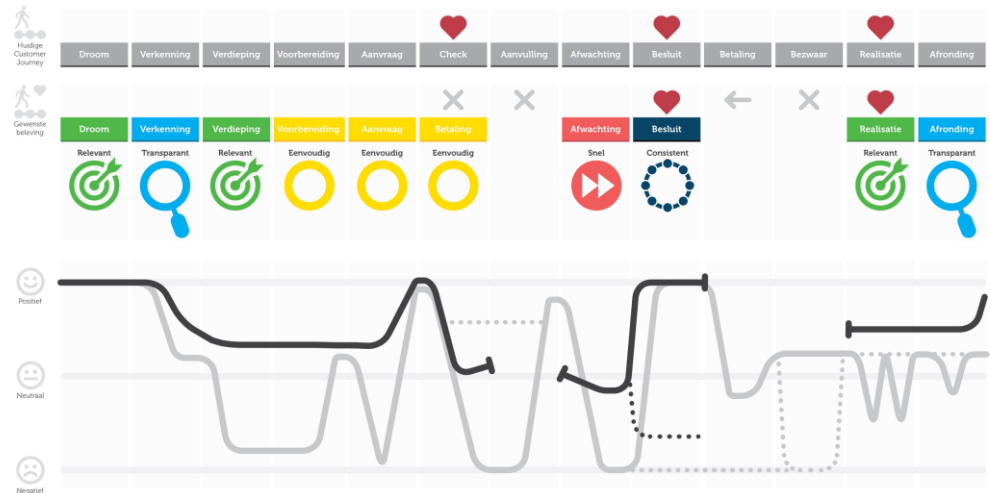
De aanvraag indienen



klantbeleving. De actuele set met uitkomsten rondom de flitsvergunning staat in Bijlage 3.5.

De gewenste beleving

De nieuwe fasen en belevingsprincipes van de Customer Journey



Consequenties voor de bedrijfsvoering: processen, HR en informatisering

Bij het uitwerken van de verschillende klantreizen wordt gekeken naar de consequenties voor de bedrijfsprocessen, HR, DSO en de informatisering van de gemeente. Daarmee wordt de veranderopgave voor gemeenten goed in beeld gebracht. De kanalen, houding en gedrag van bestuurders, managers en medewerkers van front- en backoffice en medewerkers op straat; de systemen en middelen; de gewenste HR, besturing, functies, structuur en organisatie; voortgangsbewaking van en informatievoorziening over lopende en afgeronde zaken; algehele communicatie richting inwoners en ondernemers. Dit met inbegrip van bewaken privacy en toepassen van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten voor optimale veiligheid.

3.5 De veranderaanpak: organisatieprincipes voor ontwikkeling en realisatie

In hoofdstuk 2 is de integrale veranderaanpak voor de invoering van de Omgevingswet beschreven. In deze paragraaf staan de organisatieprincipes die specifiek betrekking hebben op dienstverlening. De veranderaanpak is dat de nieuwe dienstverlening gemeenschappelijk als samenhangend en integraal systeem ontwikkeld wordt, bottom-up en in fasen.

3.5.1 Nieuwe Dienstverlening Omgevingswet gemeenschappelijk voorbereid

1. Dienstverleningsconcept als gemeenschappelijk kader

We ontwikkelen met gemeenten samen een dienstverleningsconcept waarmee gemeenten op voorhand een beeld hebben van de gewenste dienstverlening rond de Omgevingswet.

De Omgevingswet stelt gemeenten namelijk voor een grote veranderopgave in de dienstverlening. Daarom bedenken we op voorhand samen de consequenties van de Omgevingswet op de dienstverlening met klantreizen als analyse-instrument. Zo voorkomen we dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden. Dit heeft een groot positief effect voor gemeenten op de ontwikkelsnelheid en de kwaliteit.

2. Ontwikkeling van serviceformules voorafgaand aan 2018

Het dienstverleningsconcept Omgevingswet bestaat uit een aantal serviceformules die een gemeenten zelf passend kunnen inzetten bij de diverse klantvragen en klanttypen. Vanuit de klantreizen ontwikkelen we serviceformules die in de

gemeentelijke praktijk ontwikkeld worden en zo bewezen succesvol zijn. Voorafgaand aan de invoering kunnen gemeenten beschikken over de serviceformules die ze kunnen invoeren ongeacht hun ambitie of schaalgrootte als een compleet, werkend en bewezen succesvol dienstverleningsconcept Omgevingswet. Een serviceformule beschrijft op inzichtelijke manier hoe de dienstverlening eruit komt te zien, wat de klant ervaart conform de eerdergenoemde ontwerpprincipes. De serviceformules geven gemeenten veel houvast en ook versnelling bij de veranderopgave. We onderscheiden serviceformules voor 2024 en 2018.

3. Beperkte set overzichtelijke serviceformules

Om de dienstverlening rond de Omgevingswet eenvoudig te houden en gemakkelijk te implementeren, kiezen we voor een beperkte set formules met begrijpelijke namen. We denken nu: *de flitsformule*, *de rode-loper formule*, *de ontwerpformule*, *de samen-bouwen-aan-de-stad-formule*, *de participatieformule*, *de toezichtformule*. Deze keuze is nog niet compleet en nog een concept. De definitieve set formules ontstaat met behulp van de uitkomsten van de klantreizen en het uitproberen van formules in de gemeentelijke praktijk. In Bijlage 3.2 beschrijven we de serviceformules uitgebreider.

3.5.2

Dienstverlening ontwikkelen als samenhangend, integraal systeem

1. Dienstverlening werkt als een samenhangend en integraal systeem

Om dienstverlening te ontwikkelen is een integrale aanpak nodig, met aandacht voor de gehele dienstverlening, de gehele keten, de complete bedrijfsvoering en het hele fysieke domein. Vanuit alle diverse perspectieven samen krijgen we deze transformatie voor elkaar; vanuit dienstverlening, vanuit informatisering, vanuit bedrijfsvoering, vanuit HR, vanuit wetgeving en vanuit organisatieverandering. In een integrale aanpak zowel lokaal als landelijk. Alles in zijn totaliteit als ecosysteem bekeken en in verbinding met elkaar ontwikkeld. Dienstverlening is geen machine, maar komt tot stand door samenwerking tussen mensen.



2. Serviceformules zijn verbindend element tussen dienstverlening en bedrijfsvoering

Door de serviceformules in de praktijk te ontwikkelen wordt inzichtelijk wat dit bij gemeenten vraagt van de klant, de klantprocessen, de kanalen, de werkprocessen, informatievoorziening, HR, de financiering en de medewerkers. De samenhang

wordt geschetst met behulp van een serviceblueprint en de formulebeschrijving. Deze serviceblueprints en formulebeschrijvingen worden uiteindelijk vertaald naar de binnen KING gangbare proces- en architectuurmodellen. In Bijlage 3.5 is een voorbeeld te vinden van conceptvoorbeeld van een service blueprint. Bij de uitwerking van de serviceformules worden de requirements in beeld gebracht gericht op de dienstverlening, bedrijfsarchitecturen, HR, informatiearchitectuur en het DSO.

3. Onderdeel van het ecosysteem zijn alle partners van gemeenten. De Omgevingswet verlangt dat er meer in de keten gewerkt gaat worden met o.a. provincies, waterschappen en omgevingsdiensten. Er doen zich ook situaties voor waarbij het klantcontact en/of de afhandeling van aanvragen via andere (overheids)instanties verloopt. Daarnaast verlangen Rijks- en provinciaal beleidskaders, zoals de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, ook steeds vaker regionale afstemming met ketenpartners. In al deze gevallen zijn de dienstverleningsprincipes van de gemeente leidend en ervaart de inwoner of ondernemer geen verschil in de dienstverlening of de afhandeling van een aanvraag.

4. Het DSO is een dienend onderdeel in het ecosysteem van dienstverlening. In de dienstverlening staan de gebruikers centraal. Belangrijke principes voor de userinterface van het DSO zullen daarom gebaseerd zijn op de bevindingen uit de klantreizen vanuit initiatiefnemers, belanghebbenden en de vertegenwoordigers van het bevoegd gezag. Op basis van deze uitkomsten worden samen met KING/VNG beslissingen genomen. Dit betreft keuzes in alle gebruikerstoepassingen. Soms kiezen we voor landelijke e-formulieren en digitale beslisbomen, in andere gevallen leidt het bieden van persoonlijke dienstverlening tot een beter resultaat. Het perspectief van de nieuwe dienstverlening is 2024. En daarmee staat het vizier op de lange termijn en op een radicale wijziging in de dienstverlening richting inwoners en ondernemers. We kiezen niet voor eenvoudige oplossingen die later obstakels worden voor de lange-termijn doelstellingen.

5. Passende governance met gebruikersinbreng DSO. Gemeenten dienen op structurele basis zeggenschap te hebben in de ontwikkeling en wijzigingen van DSO. In de governance is het noodzakelijk dat gebruikerswensen en verbeteringen in beeld zijn en problemen op continue basis gemakkelijk worden gesignaleerd en opgelost. Dit geldt voor alle gemeenschappelijke toepassingen in het DSO. Gemeenten voeren de Omgevingswet uit en merken direct in hun dienstverlening en processen wanneer er weeffouten zijn in DSO.

3.5.3 *Dienstverlening ontwikkelt continu, bottom-up en in fasen*

1. Ontwikkelen van dienstverlening is een continu proces

De Omgevingswet noemt twee belangrijke grenzen in de tijd 2018 en 2024. Uiteraard kennen we de technologische ontwikkelingen van 2024 nog niet. Wel laten we onderzoek doen naar de trends om een beeld te krijgen van de mogelijkheden voor de dienstverlening. Eerste trends die hierbij in beeld zijn, zijn Smart Cities, 3D visualisatie, the-internet-of-things, big data, open data, beacons, robotisering, etc. De klantreizen zullen voor 2024 en voor 2018 in beeld gebracht worden. De wereld om ons heen zal in de komende jaren zeker evolueren en de dienstverlening zal daarop aansluiten. Voor gemeenten is daarom een continu veranderproces gewenst. Het toetsten, bijschaven, nieuw ontwikkelen en doorlopende implementatie is een vast onderdeel. De serviceformules worden ook op deze manier ontwikkeld en gemonitord. Op continue basis brengen we in kaart hoe inwoners en ondernemers innovaties in de dienstverlening ervaren. Met de uitkomsten optimaliseren we continu de dienstverlening.

2. Ontwikkeling in fasen: serviceformules passend bij elke fase

Voor de ontwikkeling van dienstverlening maken we gebruik van vijf fasen die ingedeeld zijn naar niveau van ontwikkeling van dienstverlening. We ontwikkelen een impactanalyse waarmee gemeenten kunnen onderzoeken waar zij staan qua dienstverlening en wat zij moeten organiseren voor de uitvoering. De implementatie is afhankelijk van de omvang van gemeente, de ambities, het huidige niveau van dienstverlening en de wijze waarop een gemeente de invoering van de Omgevingswet oppakt (zie ook het Ontwikkelingsmodel Dienstverlening in Bijlage 3.4). Voor alle verschillende varianten zullen serviceformules beschikbaar komen. Uit de impactanalyse volgt een veranderplan. Voor gemeenten wordt bedacht hoe zij dienstverlening op gemakkelijke wijze kunnen implementeren. In aansluiting op landelijke projecten zoals de Digitale Agenda en Vensters voor Dienstverlening.

Serviceformules **Niveau dienstverlening**



3. Serviceformules bottom-up bedacht en met professionals ontwikkeld

In samenspraak met inwoners en ondernemers en met medewerkers zal worden bedacht welke serviceformules we onderscheiden. De formules worden in de lokale praktijk van gemeenten ontwikkeld samen met inwoners en ondernemers. Alleen daar is constant zicht op de inwoner en de ondernemer en steeds contact met de organisatie, en daar is de mogelijkheid om concepten uit te proberen. Gemeentelijke dienstverleners worden betrokken die in hun dagelijks werk met klantcontacten bezig zijn en die al eerder ingrijpende transformaties in dienstverlening hebben gerealiseerd. Hun perspectief, kennis en ervaring heeft immers veel toegevoegde waarde.

4. Veel aandacht voor ontwikkeling van medewerkers

De vernieuwing van de dienstverlening vraagt een belangrijke verandering in houding en gedrag. Zorgvuldig wordt deze wijziging in kaart gebracht aan de hand van de klantreizen en formules. Er wordt een veranderstrategie ontwikkeld en een veranderplan gemaakt om gemeenten goed te ondersteunen bij deze transformatie.

5. Financiële consequenties in beeld

Voor gemeenten zijn er uiteraard kosten verbonden het wijzigen van de dienstverlening. Deze kosten worden beperkt door op voorhand een

dienstverleningsconcept met werkende formules te ontwikkelen. Bovendien worden gemeenten ook ondersteund bij de implementatie van de serviceformules. Voor gemeenten is daarmee het ontwikkelen en implementeren een minder grote opgave. Daarnaast zullen we met behulp van een business case in kaart brengen wat de financiële consequenties zijn van de vernieuwing van de dienstverlening als gevolg van de Omgevingswet.

3.6 Conclusies en Aanbevelingen en vervolgprojecten

De vervolgprojecten op het vlak van informatievoorziening zijn te vinden in het algemene overzicht van vervolgprojecten in Bijlage 1.2. Het totaal van dienstverleningsprojecten staat in Bijlage 3.3.⁴ Onze conclusies en aanbevelingen zijn de volgende:

Conclusies

1. Het is noodzakelijk dat we de klant en de dienstverlening centraal stellen om de intentie van de Omgevingswet waar te maken.
2. De dienstverlening zal grondig veranderen van het begin tot het eind van het klantproces. Werken met cocreatie en participatie vragen een andere rol van overheid, inwoners en ondernemers. De omslag naar de leefwereld en de wens om het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar, makkelijker, sneller en beter te maken: het zijn ontwikkelingen die met name gerealiseerd kunnen worden door nieuwe dienstverlening.
3. Inzicht is noodzakelijk in behoeften en wensen van klanten. Hiermee geven we richting aan de dienstverlening, procesinrichting en informatievoorziening, de veranderstrategie, en dus het gehele programma. Extra aandacht voor wensen van gebruikers is nodig voor het verantwoord digitaliseren. De problemen met het huidige gebruik van OLO zijn hiervan een voorbeeld.
4. Er is grote behoefte bij gemeenten om gezamenlijk voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet in 2018 een dienstverleningsconcept als gemeenschappelijk kader te ontwikkelen. Het dienstverleningsconcept bestaat uit een aantal serviceformules die gemeenten zelf in hun eigen lokale afwegingsruimte kunnen inzetten, passend bij de diverse klanten en klantvragen.
5. De veranderaanpak passend bij deze transformatie richt zich op 2024. Voor gemeente is een bottom-up aanpak gewenst in logische fasen met continue meting van effecten op initiatiefnemer, belanghebbende en het bevoegd gezag.

Aanbevelingen:

1. Voer onderzoek uit naar de klantreizen om zicht te krijgen op de klantbehoefte. Als we de bedoeling van de wet en het uitgangspunt van DSO ('de gebruiker centraal') serieus nemen, dan zijn degelijke analyses vanuit het perspectief van de initiatiefnemer onmisbaar. Dit vergt meer dan het uitvoeren van use-cases ('wat doet de initiatiefnemer met voorzieningen van het DSO?'), vandaar ons voorstel om klantreizen uit te voeren. Gebruik daarbij de beschreven ontwerpprincipes. Focus niet alleen op digitale dienstverlening maar ga uit van alle persoonlijke, telefonische, online en schriftelijke dienstverlening (omni-channel) (Koepel/Programma)
2. Ondersteun gemeenten bij de invoering van de Omgevingswet door van tevoren een dienstverleningsconcept als gemeenschappelijk kader te ontwikkelen. Zodat het wiel niet door elke gemeente opnieuw in de praktijk na 2018 uitgevonden hoeft te worden. Ontwikkel daartoe vanuit de klantreizen een beperkte set serviceformules, met landelijke bouwstenen en gereedschapskist die gemeenten

⁴ Sommige projecten vallen onder het digitaliseringsprogramma, andere onder Invoering. De grens is niet altijd duidelijk, vandaar dat we het geheel ook opnemen.

- onafhankelijk van hun ambitie of omvang kunnen gebruiken. Ontwikkel de serviceformules in de dagelijkse praktijk bij gemeenten. (Programma)
3. Ontwikkel dienstverlening als een samenhangend en integraal systeem. Organiseer de verbinding tussen: dienstverlening, wetgeving, HR, bedrijfsarchitectuur, informatiearchitectuur, het DSO, de gehele keten in het fysieke domein. (Koepel/programma)
 4. Betrek bij de ontwikkeling van klantreizen en serviceformules alle noodzakelijke actoren, breder dan PR11 en het Informatiepunt, ook de andere bevoegd gezagen, afhankelijk van de betreffende klantreis. Werk nauw samen met de VDP. Werk ook intensief met alle noodzakelijke actoren samen bij implementatie en de veranderaanpak. Zowel bij de ontwikkeling als de invoering van serviceformules moeten de BG's minimaal afstemmen, maar beter nog: samenwerken. (Programma)
 5. Onderzoek de gevolgen voor Informatiebeveiliging en Privacy op het gebied van Dienstverlening (vervolgproject 7.1). (Koepel)
 6. Maak in een veranderaanpak inzichtelijk wat gemeenten moeten regelen op het gebied van o.a. de strategie en ambities van gemeenten, de communicatie en interactie met inwoners en ondernemers, de cultuur en structuur van de organisatie, vaardigheden van medewerkers en de informatievoorziening & inzet van technologie. Gebruik daarvoor een Ontwikkelingsmodel Serviceformules en een Impactanalyse. Onderzoek de impact van de serviceformules op de financiële huishouding van gemeenten. Het huidige legesmodel zal mogelijk niet meer toereikend zijn. (Programma)
 7. Geef gemeenten in de governance op structurele basis zeggenschap in de ontwikkeling van en wijzigingen in het DSO. Het OLO moet heel gemakkelijk te gebruiken zijn. Dat geldt ook voor alle nieuwe gebruikerstoepassingen. Richt de governance dusdanig in dat er doorzettingsmacht ontstaat naar de diverse Ministeries (ook EZ) die verantwoordelijk zijn voor de verschillende bouwstenen die worden gebruikt. (Programma)
 8. Beheer klantreizen en serviceformules duurzaam en continu, want dienstverlening stopt niet bij het eenmalig invoeren. Aanleidingen zijn nieuwe aanpassingen in de wet of nieuwe technologie. Ondersteun organisatieontwikkeling centraal en wijs een landelijke beheerorganisatie aan waarvan gemeenten eigenaar zijn, en de faciliterende en stimulerende rol wordt vervuld vanuit landelijk (KING/VNG). (Koepel, Programma)
 9. Reserveer budget voor de ontwikkeling van dienstverlening binnen het programma VIVO. Reserveer budget voor de overige projecten dienstverlening binnen het invoeringsprogramma (Programma)

4 Hoofdstuk Bedrijfsarchitectuur

De beschrijving van en eisen aan de bedrijfsarchitectuur behandelen we op drie niveaus: het interbestuurlijke niveau, het ketenniveau en het gemeentelijke niveau. Het laatste niveau is het meest uitgewerkt; de verdieping van de andere niveaus zal met de andere bevoegde gezagen worden uitgevoerd.

4.1 Interbestuurlijk niveau

In het Bestuursakkoord van 1 juli 2015 hebben Rijk, provincies, gemeenten en de waterschappen afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het Digitale Stelsel Omgevingswet. Daarin zijn 3 scenario's benoemd. Kortgezegd betreffen die scenario's de volgende niveaus:

- Scenario 1 betreft het wettelijk minimum
- Scenario 2 betreft de instandhouding van het huidige niveau van dienstverlening
- Scenario 3 betreft een volledig ontwikkeld digitaal stelsel dat ontzorgt en vele baten oplevert voor alle overheden, marktpartijen, inwoners en ondernemers.

Dit zijn bestuurlijke keuzes die echter effect hebben op de gehele keten. In het algemeen heeft de Omgevingswet de volgende consequenties die in de keuze voor een scenario betrokken moeten worden:

- Bredere planologie met meer lokale afwegingsruimte en (eerder in het proces) meer participatie van ketenpartners en stakeholders om tot een gedragen planologie te komen.
- Ruimte bieden en nemen om initiatieven aan de voorkant te verkennen en daarbij meer uit te gaan van mogelijkheden dan van belemmeringen.
- Minder vergunningen, waarvan een hoger percentage dan zal bestaan uit complexere zaken (met intensieve ketensamenwerking).
- Meer meldingen, waarbij ruimte is om dit deel van de werkvoorraad risicogericht te behandelen.
- Meer focus op toezicht en handhaving al dan niet met bijbehorende ketensamenwerking in prioriteiten, afstemming, coördinatie en afhandeling.

Lokaal zullen de taakverdelingen verschillend zijn en over meerdere organisaties gespreid (gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's). Het is daarom van belang om op generiek niveau tot standaardisatie van processen en ondersteuning daarvan te komen.

4.2 Ketenniveau, samenwerking tussen ketenpartners

4.2.1 Huidige situatie

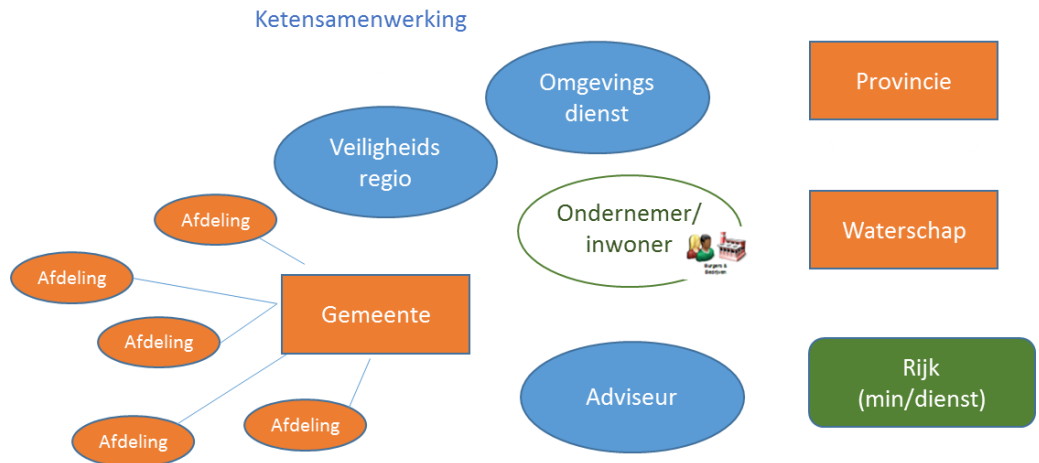
De Omgevingswet heeft grote impact op de samenwerking tussen gemeenten en haar ketenpartners. Essentieel is dat er bij een ketenproces altijd één partij is die de regie heeft en ketenpartners betreft bij de behandeling van de zaak al naar gelang dat nodig is voor de inhoud van de zaak.

De wijze waarop taken zijn verdeeld binnen ketens bepaalt wie een processtap uitvoert. Dat kan de gemeente zijn, het waterschap of de provincie, maar ook een gemandateerde uitvoeringsdienst. Sommige processtappen kunnen qua uitvoering, dus zonder mandaat, zijn belegd bij derden en zelfs commerciële partijen. Bij het

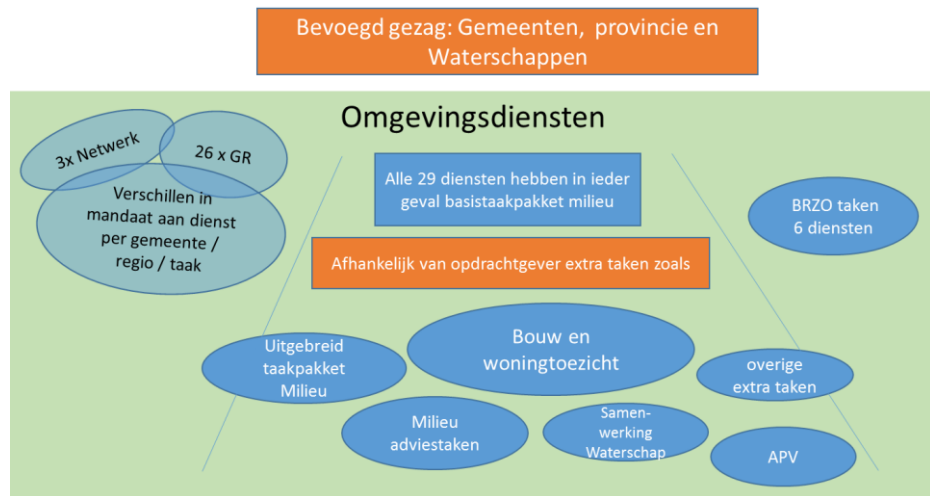
gebruik van het begrip 'ketenpartner' wordt in dit document gerefereerd aan overheidsorganisaties.

Belangrijke partners vormen de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. Omgevingsdiensten hebben taken, waaronder het verplichte basistakenpakket. Omgevingsdiensten zijn voor de uitvoering van deze taken gemandateerd. Veiligheidsregio's leveren adviezen, maar krijgen over het algemeen geen mandaat voor uitvoering van taken. Daarentegen stellen veiligheidsregio's vanuit hun rol in de crisisbeheersing eisen aan de keten m.b.t het uitwisselen en beschikbaar stellen van data.

Om meer begrip te krijgen voor het gemeentelijke veld in relatie tot Omgevingsdiensten wordt deze relatie nader beschreven. De vraag is hoe de huidige taakverdeling past bij invoering van de Omgevingswet en of deze wellicht aanpassing behoeft. De huidige rol kan variëren van uitvoerend tot een centrale coördinerende rol.



Er zijn op dit moment meerdere samenwerkingsverbanden in het land tussen gemeenten en omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Veel omgevingsdienst zijn nog pril en net opgericht. Een aantal komt voort uit oude milieudiensten die al jaren bestaan. Naast gemeenschappelijke regelingen waarbij de gemeenten naast opdrachtgever ook eigenaar zijn, bestaan er momenteel ook nog netwerk omgevingsdiensten - deze betrekken middelen en medewerkers vanuit gemeenten. Onder de nieuwe VTH-wetgeving moeten deze echter voor 1 januari 2018 overgaan op een gemeenschappelijke regeling.



De praktijk qua samenwerkingsovereenkomsten en takenpakketten is zeer divers. In feite bedient iedere omgevingsdienst dezelfde regio als een GGD of veiligheidsregio. Er zijn landelijk zes omgevingsdiensten aangewezen die ook taken verrichten m.b.t. vergunningverlening en toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven. Verder wordt het takenpakket lokaal, door de deelnemende gemeenten en provincie in een omgevingsdienst, bepaald. Tenslotte kunnen omgevingsdiensten ook taken uitvoeren namens Waterschappen (Zeeland, Drenthe) zonder GR, of adviseren via dienstverleningsovereenkomsten. Voor een uitgebreide toelichting op omgevingsdiensten zie Bijlage 4.1. en bovenstaande figuur.

Sommige omgevingsdiensten voeren voor één of meerdere opdrachtgevers extra taken uit, zoals toezicht milieu, Bouw en woning, brandveiligheid, APV en evenementen, advies en onderzoek. Ook werken een aantal omgevingsdiensten intensief samen met waterschappen vanwege onderdelen van de Waterwet die zijn verschoven naar milieu en gemeenten.

Een flink aantal omgevingsdiensten levert vanuit hun expertise advies bijvoorbeeld advies over luchtkwaliteit, vervoer gevaarlijke stoffen, maximale geluidbelasting, constructieve veiligheid, etc. Deze taak wordt geraakt door de invoering van de omgevingswet, maar ook door de nieuwe VTH-wetgeving en de wet private kwaliteitsborging.

Het is niet duidelijk hoe de taakverdeling zich gaat ontwikkelen. Er is enerzijds interesse bij gemeenten om taken over te dragen aan omgevingsdiensten, als reactie op de invoering kwaliteitscriteria VTH. Anderzijds denkt een aantal gemeentes juist na over samenwerking op deze taken. Tevens is er sprake van voorzichtigheid vanwege de nog niet aangenomen Wet private kwaliteitsborging, die voor en afgebakend deel van de bouwactiviteiten bepaalt dat de taak voor de bouwtechnische toetsing en het bouwtechnische toezicht wordt neergelegd bij private kwaliteitsbewakers in plaats van bij gemeenten.

De conclusie is dat er nu geen uniformiteit is in de verdeling van taken, rollen en bevoegdheden en dat die op korte termijn ook niet is te verwachten bij de huidige ontwikkelingen. Per processtap wordt in de huidige situatie lokaal de afweging gemaakt welke organisatie binnen de keten de rol van bevoegd gezag vervult en of uitvoerder of adviseur. Daarbij is er bij de mandatering van basistaken ook nog verschil in wijze van mandatering in praktijk, los van wettelijke regeling en afspraken. Gezien de enorme diversiteit in verdeling taken, rollen en

samenwerkingsovereenkomsten is een bepaalde mate van standaardisatie nodig op het gebied van taken, producten, rollen en mandaten.

4.2.2 *Sturing-uitvoeringsvarianten*

Binnen het Sociaal Domein zijn uitvoeringsvarianten ontwikkeld die ook voor de invoering Omgevingswet nuttig kunnen zijn. Een uitvoeringsvariant legt de relatie tussen de door de gemeente bewust gekozen uitgangspunten voor uitbesteding en uitvoering enerzijds en het gebruik van ketenstandaarden (welke en hoe) anderzijds. Door consequent de in een uitvoeringsvariant afgesproken werkwijzen te volgen, kan worden bereikt dat er meer op hoofdlijnen kan worden gestuurd. Een belangrijk gevolg is dat uitvoeringsdiensten en gemeenten minder maatwerkafspraken hoeven te maken, er een grotere voorspelbaarheid komt in gewenste en geleverde producten, er meer en sneller zicht komt op uitgaven en uitputting van budget en er makkelijker verrekend kan worden (informatie-uitwisseling).

De uitvoeringsvarianten zullen verder uitgewerkt worden in het vervolgtraject VIVO vanuit perspectief gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's etc.

Voor mogelijke uitvoeringsvarianten zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Gemeenten zijn vrij in de mate waarin zij regie op zaakniveau willen voeren; de afgesproken werkwijzen per uitvoeringsvariant worden gevolgd door de partijen;
- Elke uitvoeringsvariant wordt landelijk ondersteund; keuzes die niet conform een van de uitvoeringsvarianten zijn, worden niet landelijk ondersteund;
- Er wordt uitgegaan van de 'rollen' gemeente en aanbieder.

Gemeenten en aanbieder kunnen volgens meerdere uitvoeringsvarianten werken wanneer verschillende productcategorieën vragen om een verschillende uitvoering. Op basis van ervaringen uit de praktijk zijn binnen het Sociale Domein drie uitvoeringsvarianten uitgewerkt voor inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht. Onderzocht zal worden of deze ook toepasbaar zijn voor het Omgevingswet domein. In Bijlage 4.2 is meer informatie te vinden over de uitvoeringsvarianten. Bij een verdere uitwerking dient ook rekening te worden gehouden met aspecten van Informatieveiligheid en privacy.

4.3 **Gemeentelijk niveau**

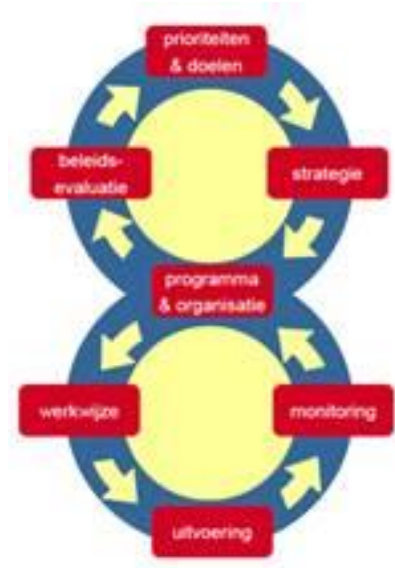
Naast de hiervoor genoemde bestuurlijke ambities hebben gemeenten intern verschillende uitgangspunten. Zo zijn er verschillen in grootte, rolopvatting, samenwerkingsverbanden en organisatievorm. Dit heeft zijn effect op de manier waarop een gemeente zich voorbereidt op de Omgevingswet.

De Omgevingswet vraagt van alle gemeenten om ruimte te bieden voor de initiatiefnemer en om daarbij zoveel mogelijk in ketens te functioneren. Naast de transitie op de inhoud, vraagt dit van gemeenten een transitie op de organisatie. Zo zullen processen, informatiestromen, samenwerking en taakverdeling veranderen. De voorkomende gemeentelijke uitgangspunten zijn beschreven in termen van archetypen, zoals dat ook in het Sociaal Domein is gedaan. Een uitgebreide beschrijving van is opgenomen in Bijlage 2.2 bij hoofdstuk 2 Veranderopgave. Het benoemen van de veranderopgave per archetype met onderscheid naar 'adequaat voorbereid', 2018 en 2024 maakt nu nog geen onderdeel uit van deze verkenning. Het is wel noodzakelijk dat gemeenten voor zichzelf de veranderopgave inzichtelijk maken op verschillende aspecten van verandering. Dit kan de basis vormen voor een plan van aanpak binnen de eigen gemeente. Archetypen kunnen helpen bij het bepalen van de uitgangspunten van een gemeente (de manier waarop

nu omgegaan wordt met Omgevingswet) en hetgeen ingeregeld moet worden om een bepaald gewenst niveau te bereiken (de ambitie, of een tussenstap hiernaartoe). Dit heeft een relatie met de diagnosetool die verderop behandeld wordt.

De verandering waarvoor gemeenten staan is ook te verbeelden aan de hand van de Big 8 (ook gebruikt bij de komst van de Wabo). In het Big 8 model wordt een koppeling gelegd tussen de strategische cyclus (bovenste cirkel) en de operationele cyclus (onderste cirkel):

Als we dit vertalen naar de processen behorende bij de omgevingswet dan is het interessant te zien dat Monitoring & Risico Analyse en Toezicht zich op het raakvlak bevinden van de strategische cyclus en de operationele cyclus. Binnen deze processen wordt belangrijke informatie gecreëerd ten behoeve van visie en planvorming. In de bovenste cirkel bevinden zich de processen met veel klantcontacten zoals opstellen omgevingsvisie, omgevingsplan en programma. In de onderste cirkel is sprake van individuele klantcontacten zoals bij Toezicht, Vergunningverlening, verkenning van een initiatief. Een inwoner, ondernemer of belangengroep zal onder de omgevingswet vaker gesprekspartner zijn voor de gemeente. Niet alleen operationeel, maar ook in de strategische cirkel. Met de Omgevingswet kan de initiatiefnemer nog meer dan nu op diverse momenten in de Big 8 "instappen". De processen "verkennen initiatief" en "beantwoorden vragen" staan daarom niet op 1 plek, maar kunnen op elk moment starten.



4.4 Producten, diensten en bedrijfsprocessen

4.4.1 *Uitgangspunten*

Belangrijk uitgangspunt in dit document is dat we processen beschrijven vanuit eindproducten en daarmee dus ketenprocessen beschrijven waarbij één of meerdere ketenpartners betrokken zijn. Iedere ketenpartner heeft haar eigen bedrijfsprocessen. De verantwoordelijkheid (proces en inhoud) voor het totale ketenproces ligt altijd bij één partij, maar die kan ervoor kiezen om de regie bij een andere ketenpartner neer te leggen. Voor gemeenten zijn de van toepassing zijnde bedrijfsprocessen uitgewerkt binnen de kaders van GEMMA en vertaald naar zogeheten bedrijfsprocessen.

Concreet betekent voorgaande dat processen als publiceren, registreren, maar ook adviseren niet op zichzelf staan (zijn geen ketenproces), maar onderdeel uitmaken van een bedrijfsproces. Regelbeheer (uitwerking van kaders in goed bruikbare, goed ontsluitbare en integraal afgestemde regels) is om dezelfde reden niet als een apart bedrijfsproces genoemd. Regelbeheer levert geen eigen product op, maar is een essentieel onderdeel van bedrijfsprocessen om tot goede producten te komen. Hetzelfde geldt voor archiveren en publiceren.

Bij de uitwerking van GEMMA bedrijfsprocessen worden de mogelijke interacties met ketenpartners nadrukkelijk in beeld gebracht. De verandering in het landschap van bedrijfsprocessen in GEMMA voor het omgevingsrecht is weergegeven in Bijlage 4.3. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat sommige bedrijfsprocessen wellicht niet

in naam veranderen, maar qua resultaat en procesgang kan er wel degelijk sprake zijn van grote veranderingen.

Zoals aangegeven zijn taakverdelingen situationeel en lokaal bepaald en daarmee divers. Het ondersteunen van deze samenwerking vereist op generiek niveau een zeker mate van standaardisatie van processen en voorzieningen om de ketenprocessen te faciliteren.

Tussen de regels door is te lezen dat naast inhoudelijke en proces-technische veranderingen, er ook sprake is van een behoorlijke cultuurverandering naar een meer open en faciliterende houding ten opzichte van initiatieven. Verder ontstaat er een spanningsveld tussen deregulering en de verplichting voor de overheid om te registreren, te monitoren en te informeren. Veel data komt voort uit vergunning- en meldingsprocessen. De afname van vergunning- en meldingsplichten heeft gevolgen voor de informatiebron die de overheid als bronhouder gebruikt om te voldoen aan verplichtingen voor registreren, monitoren en informeren. Dit heeft ook gevolgen voor de informatie die nodig is voor beleidsevaluatie en beleidsaanpassing. De overheid zal naar andere methoden moeten zoeken om dit vacuüm op te vullen, waarbij kansen liggen in systeemgericht werken en het maken van stimulerende koppelingen met directe belangen voor burgers en bedrijven (zoals bijvoorbeeld de WOZ-waarde).

Tot slot ontstaat er een mogelijk financieel dilemma voor gemeenten. Vergunningverlening en toezicht op de realisatie van de verleende vergunning mogen (maximaal 100% kostendekkend) worden gefinancierd vanuit legesbelasting. Als het aantal vergunningplichten afneemt, is de verwachting dat de opgave voor toezicht en handhaving toeneemt omdat de overheid verantwoordelijk blijft voor het beheer van de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving moeten echter worden gefinancierd vanuit algemene middelen. Dit dilemma geldt overigens niet voor milieuactiviteiten, waar alle taken al uit algemene middelen worden betaald met een constructie via het Gemeentefonds. De toename van meldingen van initiatiefnemers lost dat slechts deels op, omdat voor de behandeling hiervan geen leges mogen worden gevraagd. Er mag dan regelmatig discussie zijn over het systeem met vergunningen en leges, aan de andere kant is er nog geen volwaardig, sluitend alternatief met breed draagvlak.

Op basis van het voorgaande zijn er een aantal leidende principes te benoemen als kader bij het definiëren van nieuwe processen Omgevingswet.

- Burger en bedrijf hebben als klant een veelzijdig karakter (initiatiefnemer, belanghebbende, klager, overtreder) en daarmee is het perspectief ook verschillend.
- We beschouwen de hele keten van planvorming tot en met toezicht en handhaving
- We streven flexibiliteit na in de uitvoering, waarbij de ketenprocessen (rollen, informatievoorziening) zijn gedigitaliseerd en met gezamenlijke voorzieningen worden ondersteund en het verbindende element vormen.
- Elke ketenproces kent 1 regiehouder die ervoor verantwoordelijk is dat de thema's binnen dat proces in samenhang worden beoordeeld en afgewogen.
- Proceshygiëne (beveiliging, rechtmatigheid, actualiteit, publiceren, archiveren, etc.) is een integraal onderdeel van het primaire proces.
- Actieve communicatie en informatievoorziening vanuit van het perspectief van burger en bedrijf is een integraal onderdeel van alle primaire processen.

- Burger en bedrijf krijgen een gelijkwaardige informatiepositie en hebben een actieve en participerende houding. In lijn hiermee neemt de gemeente een faciliterende houding aan.

4.4.2

Processen: identificatie en impact

Geredeneerd van uit producten en diensten van gemeenten in het fysieke domein komen we binnen de – nu bekende – kaders van de nieuwe Omgevingswet tot de hiernaast benoemde zestien bedrijfsprocessen.

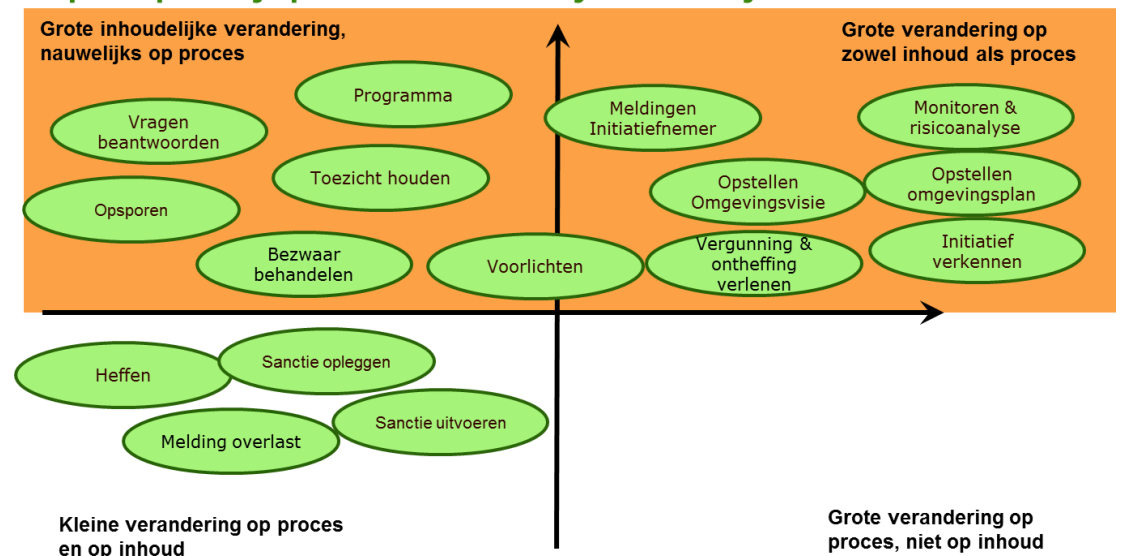
Een deel van deze processen is reeds bekend bij gemeenten en wordt sterk geraakt door de nieuwe omgevingswet, een deel wordt slechts beperkt geraakt en een deel is nieuw. Een proces kan zowel inhoudelijk, dus op beleidslijnen sterk wijzigen of qua logistiek (procesgang) sterk wijzigen.

Onze waarneming is dat alle genoemde processen geraakt worden. Gemeenten zullen voor iedere proces de analyse moeten uitvoeren in welke impact de nieuwe Omgevingswet heeft voor de wijze waarop zij dit proces uitvoert, dus ook toezicht, behandelen bezwaar, het beantwoorden van vragen, etc. Om inzicht te krijgen is de relatie gelegd met de gemeentelijk bedrijfsarchitectuur GEMMA. Deze vormt een belangrijke basis door bedrijfsprocessen te definiëren.

In onderstaande figuur wordt duidelijk welke processen nieuw zijn en welke het meest geraakt worden door de invoering van de omgevingswet.

1. Omgevingsvisie opstellen
2. Programma opstellen
3. Omgevingsplan opstellen
4. Voorlichten
5. Vragen beantwoorden
6. Initiatief verkennen
7. Meldingen initiatiefnemer
8. Melding overlast
9. Vergunningen en ontheffingen
10. Toezicht houden
11. Opsporen
12. Sanctie opleggen
13. Sanctie uitvoeren
14. Heffen
15. Bezwaar behandelen
16. Monitoring en risicoanalyse

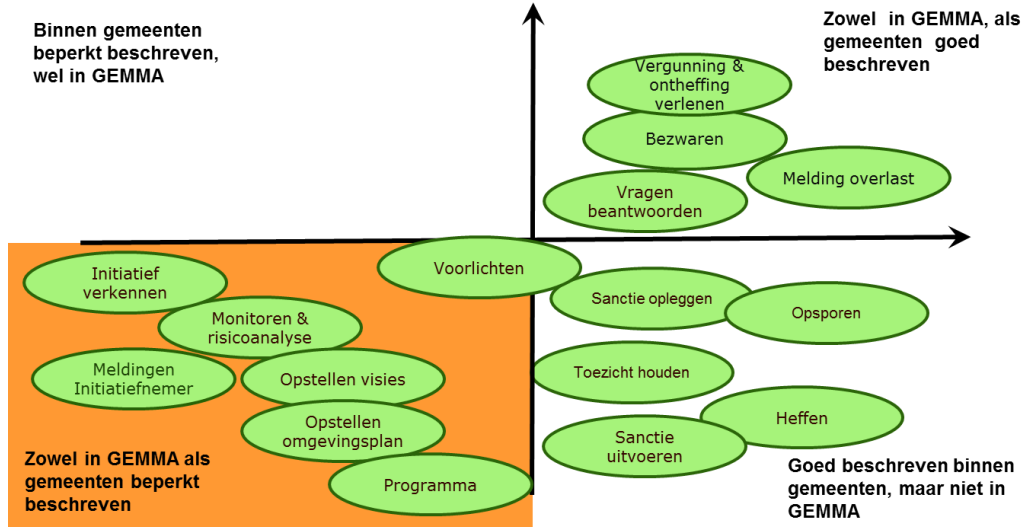
Impact op bedrijfsprocessen inhoudelijk & werkwijze



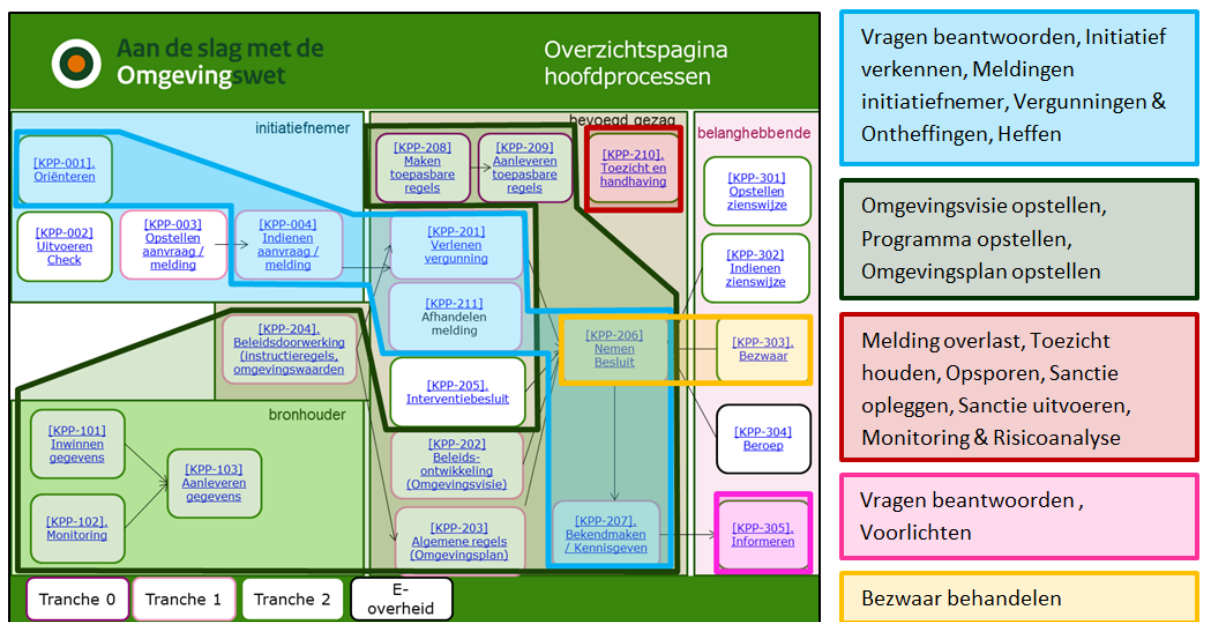
Een aantal van de 16 processen zijn nieuw, andere komen voort uit reeds bestaande processen. Voor een volledige was-woordt lijst met toelichting op de wijzigingen zie Bijlage 4.9.

GEMMA vormt tevens de basis voor de ontwikkeling van de informatievoorziening voor gemeenten. Naast, of vanuit GEMMA hebben gemeenten zelf processen vertaald naar werkprocessen, beschrijvingen en werkinstructies. Onderstaand schema laat zien waar de grootste veranderingen zijn te verwachten als het gaat om bestaande procesbeschrijvingen bij gemeenten en in GEMMA.

Beschrijving bedrijfsprocessen in GEMMA en binnen gemeenten



De VNG werkt met GEMMA, maar ook de andere koepels hanteren procesarchitecturen, evenals I&M en Rijkswaterstaat. Voor het gehele programma, inclusief DSO-projecten, is een plaat met processen opgesteld. In de onderstaande figuur zijn de door ons gedefinieerde 16 bedrijfsprocessen met de gemeente als bevoegd gezag, gepositioneerd op de hoofdprocessen zoals die (op dit moment) worden gehanteerd binnen het Programma Omgevingswet.



Uit deze figuur blijkt dat er dringend behoefte is aan verdere afstemming en uniformering van (keten)processen die gehanteerd worden binnen het totale programma, maar ook binnen de verschillende koepels. Zo is er vanuit gemeentelijk perspectief behoefte aan verdere uitwerking van de relatie tussen initiatiefnemers en belanghebbenden en Toezicht & Handhaving. Dat is verklaarbaar vanuit het verleden, deze is bij de invoering van de Wabo buiten scope gehouden. Met de inzet bij de Omgevingswet op verdere deregulering, wordt Toezicht & Handhaving belangrijker en is het nodig om ook deze processen verder uit te werken en te vertalen naar behoeften aan informatievoorziening. Hierbij moet men zich ook realiseren dat ook in deze processen een actieve rol van burgers en bedrijven valt te verwachten. Bijvoorbeeld burgers die zelf toezicht houden met behulp van geur en fijnstof sensoren.

4.4.3

Gewenst niveau 2018

Wat moet een gemeentelijke organisatie geregeld hebben om in december 2018 klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet? Deze vraag houdt veel betrokkenen bezig. In de uitwerking van de archetypen en de diagnosetool zal hierop een concreet antwoord worden gegeven. In dit stadium is er het volgende beeld van het gewenste niveau 2018, waarbij deze staat voor het minimaal in stand houden van de huidige dienstverlening zoals in bestuursakkoorden en DVO's is vastgelegd.

Gewenst Niveau 2018

1. Voor de interne organisatie zijn alle Omgevingswet gerelateerde processen beschreven en toepasbaar. Denk aan:
 - Faciliteren/begeleiden van initiatiefnemer, van eerste planvorming tot vergunningverlening en realisatie van concrete (vergunde) plannen.
 - Opstellen, vaststellen en beheren van het omgevingsplan (inclusief regelbeheer in DSO).
 - Verwerken melding initiatiefnemer.
 - Toezicht houden en handhaving, in zekere mate informatie en/of risico gestuurd (ook systeem en signaaltoezicht)
 - Informatie-uitwisseling met de verschillende (basis)registraties (zoals BAG, NHR, BRK, WOZ, BGT, BRO, WKPB, BRP).
2. In alle processen wordt zaakgericht geregistreerd ten behoeve van de keten, wordt er centraal een zaakdossier bijgehouden en is er een vorm van status terugkoppeling naar aanvragers, belanghebbenden (waarmee een begin wordt gemaakt met zaakgericht werken)
3. De processen zijn volledig gedigitaliseerd, inclusief gebruik digitale informatie-uitwisseling, handtekening en substitutie van analoog naar digitaal.
4. Gegevensmanagement is uitgewerkt: per gegevensset zijn de afnemer, distributeur en bron benoemd, er zijn afspraken over de levering en de definities van de gewenste kwaliteit. Focus op gebruiken, registreren en toegankelijk maken van data, met name het gebruik van geografische informatiecomponenten (GIS).
5. Ontschotting. De organisatie is, daar waar nodig, aangepast op de brede inhoud van de Omgevingswet, vakspecialisten worden integraal gestuurd.
6. De *mindset* is veranderd van:
 - "nee, tenzij" naar "ja mits", dus denken vanuit het initiatief;
 - sectoraal toetsen en ontwikkelen naar integraal en dynamisch werken;

- van analogoog naar digitaal werken.
 - Faciliteren participatie en cocreatie
7. Binnen de keten zijn met ketenpartners procesafspraken gemaakt en getest. Met betrekking tot contactmomenten, informatie-uitwisseling en data-opslag. Ook zijn rollen bepaald zoals regiehouderschap, dossiervorming en bronhouderschap.
 8. De visie op participatie en de eigen rol is gedefinieerd en uitgedragen binnen de organisatie
 9. Standaardisatie van begrippen is met partners doorgevoerd.
 10. Regelbeheer is op orde (beheer levenscyclus en afstemming van regels).

Bij de uitwerking hiervan zal rekening moeten worden gehouden met aspecten van Informatieveiligheid (digitale handtekeningen, eigenaarschap, substitutie).

4.4.4

Veranderaanpak

De Omgevingswet heeft niet alleen gevolgen voor de stappen in het proces, maar vraagt ook een andere manier van werken, andere houding en gedrag van de medewerkers en tevens een andere informatievoorziening richting initiatiefnemers, belanghebbenden, adviseurs etc. Met name de nieuwe wijze van dienstverlening, de verwachtingen van inwoners en ondernemers en wat dit vergt wordt in een vervolproject nader uitgewerkt via het instrument Klantreizen (zie hoofdstuk 3). Maar ook het opgave-gericht sturen, omgang met data en digitaal werken zal een grote impact hebben.

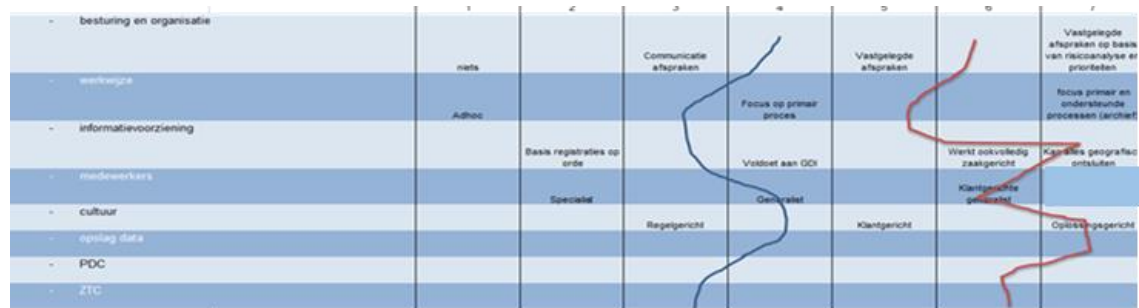
In samenwerking met de vertegenwoordigers van de gemeenten is een eerste opzet gemaakt voor een mogelijke veranderaanpak. Met deze aanpak wordt de verandering op een gestructureerde wijze opgepakt. Daarbij wordt in beeld gebracht welke aspecten van belang zijn ten aanzien van strategie, structuur, cultuur, technologie en werk. Zo zal de klantvraag veranderen.

Interessant voorbeeld is het besluit van de raad om bewoners volledige vrijheid te geven in het bebouwen van hun achtertuin. En in een ander besluit strenge eisen te stellen aan de afvoer van regenwater... Voor toezichthouders een lastig dilemma.

Gemeenten zullen moeten ontschotten (ruimtelijke ordening, bouw, milieu, economische zaken, bodem). Er kan een overstap worden gemaakt naar multidisciplinair werken. Belangrijke vraag is ook waar de regie op zaken komt te liggen. Wordt het toetsen van meldingen een taak voor toezichthouders? Krijgen medewerkers in de rol van zaakbehandelaar verantwoordelijkheid of blijft het de manager die moet goedkeuren? Komt er een loket dat de regie voert op alle inkomende en uitgaande aanvragen, meldingen en klachten? Hoe worden verantwoordelijkheden afgedekt met mandaten? Kunnen de medewerkers uit de voeten met nieuwe technologie? In Bijlage 4.4 is een eerste opzet van de veranderaanpak opgenomen.

Om inzichtelijk te maken wat de opgave is voor gemeenten, wordt een diagnosetool ontwikkeld waarmee gemeenten kunnen bekijken waar zij nu staan en wat voor verschillende archetypen ingeregeld moet worden. Dit inzicht helpt gemeenten om de veranderopgave concreet in beeld te brengen. Met behulp van de diagnosetool wordt per primair proces voor circa 8 aspecten in beeld gebracht hoe een gemeente nu scoort. Van de meest basale variant waarin weinig tot geen afspraken zijn gemaakt naar de meest uitgebreide variant waarbij al flinke stappen richting 2014 zijn genomen. Hierbij geeft de tool aan wat nu (adequaat voorbereid), in 2018 en

2024 de vereisten zijn, waarbij blauwe lijn kan de huidige waarneming zijn en rood de ambitie. Gemeenten kunnen daarbij veel van elkaar leren.



Wat opvalt is dat er in het gehele land al geëxperimenteerd wordt met co-creatie en participatie, het gezamenlijk opstellen van visie en plannen en 'opgave gerichte' gebiedsontwikkeling. Bij visie en planvorming worden dan ook de meeste best practices en pareltjes gevonden. Daarnaast worden oplossingen ontwikkeld door leveranciers voor ondersteuning van omgevingsprojecten op basis van open data en 3D modellen. Ook zijn er al enkele mooie voorbeelden gevonden van geo-data (ontsluiting) ten behoeve van toezicht en handhaving.

In Bijlage 4.7 is een eerste overzicht opgenomen van best practices met een link naar informatievoorziening. Dit is geen uitputtend overzicht, maar een eerste verkenning. De verwachting is dat er nog veel meer experimenten en pilots zullen starten of al lopen. We bevelen aan om deze experimenten te stimuleren en te onderzoeken welke breder toepasbaar zijn; hier ligt een relatie met Digitale Agenda 2020 en vervolgproject 2.1 (Innovatiespoor).

Uit de inventarisatie komt ook naar voren dat er bij gemeenten, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's en leveranciers (geo-domein, zaaksystemen) behoefte bestaat om best practices ('pareltjes') met elkaar te delen en van elkaar te leren. Ook is er een behoefte om nieuwe samenwerkingen tussen overheidspartijen, met elkaar en met leveranciers in pilotprojecten of proeftuintjes te verkennen. Ook in andere onderdelen van het overkoepelende programma is aandacht voor deze pilots. Vanuit deze verkenning is een vervolgproject geformuleerd m.b.t. het begeleiden van pilots zaakgericht werken in de keten.

4.4.5

Uitwerking per bedrijfsproces

De uitwerking van de processen maakt inzichtelijk wat de hoofdstappen zijn in het proces en biedt gemeenten de mogelijkheid om hun eigen werkprocessen hierop aan te passen zonder zelf het hele proces te moeten analyseren. Per proces is verder een eerste aanzet gemaakt met het in beeld brengen van de interactiemomenten, de veranderopgave, de leidende principes, de producten en diensten die tijdens het proces opgeleverd worden en de eisen die dit stelt aan de informatiearchitectuur.

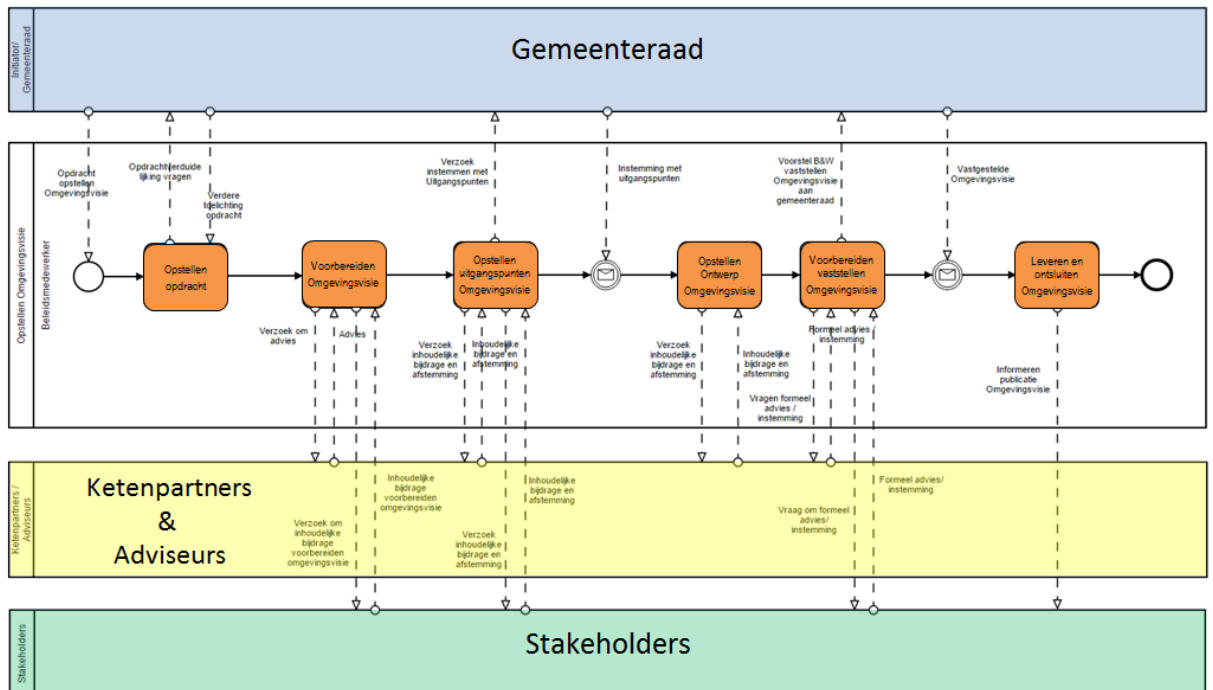
De scope was aanvankelijk beperkt tot de primaire processen, maar er komt een essentieel, sturend bedrijfsproces bij, namelijk het opstellen van de Omgevingsvisie. De bedrijfsprocessen zullen worden uitgevoerd binnen de overheidsketen voor de Omgevingswet. De wijze waarop taken zijn verdeeld binnen ketens is bepalend voor wie regie voert op een bedrijfsproces en wie, welk deel van het bedrijfsproces uitvoert. Afhankelijk van verleende mandaten kunnen zowel de Gemeente, de Omgevingsdienst of de Veiligheidsregio optreden als casemanager (zaak behandelen), behandelaar (deelzaak behandelen) of adviseur (advies op

specialistisch aspect). Daarbij kan ook nog gebruik worden gemaakt van commerciële partijen.

In feite is ieder bedrijfsproces gekoppeld aan een product of dienst. Inwoners, belanggroepen en ondernemers kunnen eenzelfde dienst afnemen en toch aanspraak maken op een andere vorm van dienstverlening of serviceformule. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

In een vervolgtraject worden diverse klantreizen verder uitgewerkt. Deze klantreizen beschrijven het proces dat de inwoners en ondernemers doorlopen om een activiteit mogelijk te maken. Tijdens die reis komt de klant in aanraking met één of meerdere gemeentelijke processen. De klantreizen en de gemeentelijke processen hangen dan ook sterk met elkaar samen. Een proces kan dus voor verschillende doelgroepen met verschillende serviceformules te maken krijgen. De klantreis met betrekking tot eenvoudige aanvragen die snel afgehandeld kunnen worden en de daarbij behorende flitsformule zullen in samenhang met het proces als eerste worden uitgewerkt. Bij de uitwerking van de overige klantreizen en serviceformules zullen (nagenoeg) alle primaire processen aan de orde komen.

Zoals gezegd zijn er nu 16 processen in kaart gebracht die min of meer geraakt worden door de nieuwe Omgevingswet. Om een beeld te geven hoe deze zijn uitgewerkt is hieronder een uitwerking opgenomen van het proces Opstellen Omgevingsvisie. Het betreft een visualisatie met interacties in de keten, deze is nodig voor de Informatiearchitectuur. Modellen van de andere processen zijn te vinden in Bijlage 4.8.



Naast deze visualisatie zijn alle processen beknopt uitgewerkt op generiek niveau op een aantal veranderaspecten; zie Bijlage 4.5. Bijlage 4.6 bevat een eerste inventarisatie ten behoeve van de benodigde informatievoorziening vanuit deze (keten)processen.

| 1. Omgevingsvisie opstellen | | | | |
|---|--|----------|----------|-----------|
| Omschrijving | Een omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. | | | |
| GEMMA | De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie. Deze had nog geen plek in GEMMA. | | | |
| Inhoud | De omgevingsvisie heeft een bredere scope dan de structuurvisie. Waar structuurvisies veelal gingen over toekomstige bouwlocaties e.d., gaat de omgevingsvisie verder. Opgaven op het gebied van water, verkeer en vervoer e.d. die nu in afzonderlijke beleidsdocumenten staan, maken nu integraal onderdeel uit van de omgevingsvisie. | | | |
| Proces | Het proces is ongeveer gelijk aan dat van een structuurvisie, maar de verbreding van de inhoud vraagt om meer/intensievere samenwerking met stakeholders en ketenpartners. | | | |
| Leidende principes | Integraal beleid op strategisch niveau voor fysieke leefomgeving Participatie van en draagvlak bij stakeholders Ambities moeten doorwerken in programma's en het omgevingsplan | | | |
| Impact van de veranderopgave op: | nvt | o | + | ++ |
| Procesgang | | | | ++ |
| Inhoudelijk/beleid | | | | ++ |
| IV Impact op deelaspect: | nvt | o | + | ++ |
| Data - en informatieproces | | | | ++ |
| Regelbeheer | | | | ++ |
| Informatie-uitwisseling / koppelvlakken | | | + | |
| Zaakgericht werken in de keten | | | + | |

Gemeenten, ketenpartners en verlengd lokaal bestuur kennen veel verschillende startposities. Op individueel niveau kan de impact daarom van het niveau “++” zijn en in sommige gevallen misschien bijna “0”. Hiermee wordt ook het belang van een individuele impactanalyse per gemeente duidelijk.

Deze definitie van processen is nieuw en heeft dus gevolgen voor de huidige informatiearchitectuur, maar ook voor de DSO-projecten. Het betreft een eerste verkenning, verdere uitwerking is nodig. Met de flitsformule als serviceconcept wordt tevens gekeken of de klantreis die wordt uitgewerkt inzichten geeft die leiden tot aanscherping van deze procesbeschrijvingen (zie hoofdstuk 3). Tenslotte zal

binnen het gehele programma overeenstemming moeten bestaan over de processen die gebruikt worden als basis voor de inrichting van het digitale stelsel.

4.4.6 *Producten- en dienstencatalogus*

Het brede scala aan mogelijkheden om medewerking te verlenen aan ontwikkelingen in het fysieke domein, de diverse wijzen waarop taken bij derden kunnen worden belegd en de noodzaak om te komen tot snelle procedures en goede informatievoorziening richting inwoners en ondernemers, maakt ketensamenwerking steeds belangrijker. Een landelijke producten- en dienstencatalogus op generiek niveau is hiervoor een goede basis. Door generiek te blijven en via een goede koppeling aan voortbrengingsprocessen en zaaktypen, kan worden bereikt dat:

- Ketenpartners weten wat er van elkaar kan worden gevraagd. Eenduidigheid in begrippen qua (deel)producten/activiteiten/zaken;
- Er een zekere mate van standaardisering ontstaat in de ketensamenwerking waardoor digitalisering mogelijk wordt, los van lokale/regionale smaken en specificaties van leveranciers;
- Een beter beeld ontstaat van de informatiebehoefte en -uitwisseling tijdens de ketensamenwerking t.b.v. Informatie-architectuur;
- Er voldoende lokale vrijheid resteert voor het leveren van de producten en diensten (aan klanten en ketenpartners).

Producten en diensten zijn gekoppeld aan processen. Op basis van producten en diensten zullen binnen de keten resultaat of inspanningsafspraken worden gemaakt, ook financieel.

4.5 **Conclusies en aanbevelingen**

Belangrijke waarneming is dat de zoektocht naar de impact van de omgevingswet en het nieuwe digitale stelsel nog maar net is begonnen. Dilemma's kunnen geduid worden, de wijze waarop gemeenten zich kunnen voorbereiden -afhankelijk van hun ambities- nog niet. Zeker is al wel dat de impact groot is, zeker voor de circa 350 kleinere gemeenten. De verwachting is dat zij vooral behoefte hebben aan landelijke structuur, richtlijnen en tools, waar de 100.000+ gemeenten, de provincies en de G4 wellicht meer vrijheid zoeken om zelf te experimenteren.

Archiveren en het leveren van goede en betrouwbare (basis)informatie gaat enorm op de schop onder invloed van digitaal werken en werken in ketens. Er is sprake van maatschappelijke druk om de digitale dienstverlening aan te passen, ook los van invoering van de omgevingswet en het nieuwe DSO. Zowel gemeenten, provincies als omgevingsdiensten zijn zich hier nog maar beperkt van bewust. Scenario 1 uit de visie, namelijk om slechts digitale ondersteuning te realiseren die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet minimaal wettelijk noodzakelijk is, lijkt daarmee nauwelijks reëel.

Uitwerking van de bedrijfsarchitectuur binnen VIVO stuitte op discussies over rollen en verantwoordelijkheden bij samenwerken in de keten en discussie hoe informatie beschikbaar, bestendig en bruikbaar kan worden gehouden. Al op dit moment is er sprake van samenwerking in ketens en een toenemende problematiek rondom het beschikbaar stellen van gegevens over de fysieke leefomgeving die voldoen aan de kwaliteitseisen.

Op basis van de bovenstaande beschrijvingen, kunnen de volgende conclusies en aanbevelingen worden opgetekend. Er komen uit de conclusies en aanbevelingen ook nog enkele nieuwe onderzoeken en projecten voort.

[1] De veranderingen leiden tot de definitie van 1 sturend proces en 15 primaire processen die betrekking hebben op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving (Programma, Koepel)

Onder de Omgevingswet veranderen de primaire processen van gemeenten en neemt het aantal zelfs toe. Dit heeft stevige consequenties voor de benodigde informatievoorziening, maar ook voor de wijze waarop gemeenten nu werken en zich voorbereiden. Voor een gestroomlijnde ketensamenwerking is generieke standaardisatie van bedrijfsprocessen van grote waarde. Er is ook noodzaak om te komen tot stroomlijning van de procesbeschrijvingen die nu worden gebruikt (met de verschillende koepelorganisaties).

Er is een vervolgproject (4.2) gedefinieerd m.b.t. uitwerken, modelleren, verdiepen, toetsen en optimaliseren van landelijke bedrijfsprocessen als basis voor de DSO en ketensamenwerking.

[2] De huidige vormen van samenwerking binnen de keten zijn (te) divers (Programma, Koepel)

De ruimtelijke planvorming (en daaruit voortvloeiende monitoring) wordt een continu proces met bovenlokale invloeden en intensieve ketensamenwerking. Het ondersteunen van deze samenwerking vereist op generiek niveau een zeker mate van standaardisatie van processen. Vervolgtraject (4.10) voor het Programma gedefinieerd om mogelijke standaardscenario's te onderzoeken van (keten)samenwerking met bijbehorend bevoegd gezag, bronhouder en zorgdrager en rekening houdend met keuzes voor uitvoeringsvarianten: outcome-gerichte, input- en outputgerichte sturing.

[3] Er is een producten- en dienstencatalogus nodig om de ketensamenwerking onder de Omgevingswet te organiseren (Programma)

Onder de Omgevingswet wordt het nog belangrijker om ketensamenwerking goed te organiseren. Processen moeten versneld worden, de informatievoorziening moet verbeterd worden en er ontstaat meer lokale afwegingsruimte. Vervolgproject (4.6) gedefinieerd om een landelijke PDC te ontwikkelen, gericht op uniformiteit in de keten, waarbinnen lokale vrijheid bestaat voor gemeenten om de eigen (deel)processen te organiseren.

[4] Archiveren is een integraal onderdeel van de primaire processen (Koepel)

Om de informatievoorziening te verbeteren moet gedurende het gehele proces aandacht geschonken worden aan het registreren, opslaan, beschikbaar stellen en archiveren van data en documenten. Dit is niet langer het sluitstuk van een proces. Dit hangt samen met slim digitaal en zaakgericht werken binnen de keten. Vervolgtraject gedefinieerd om te werken en kennisdeling en bewustwording door o.a. pilots te begeleiden in het land.

[5] De invoering van de nieuwe processen vraagt om een veranderaanpak (Koepel, Programma?)

De invoering van de nieuwe processen vraagt verandering op meerdere aspecten, op aanpak, regie en middelen. Aspecten zijn onder meer de ontwikkeling van kennis, kunde en houding van de gemeentelijke organisatie, de inhoud van het werk, cultuur en gebruik van nieuwe technologie. Advies aan het programma is om een vervolgtraject te starten voor brede ondersteuning van bevoegde gezagen met een veranderaanpak, gebaseerd op archetypen. Dit heeft een relatie met het binnen deze verkenning gedefinieerde vervolgproject voor een diagnosetool (4.3).

[6] Een diagnosetool helpt om inzicht te geven in de veranderopgave van gemeenten (Koepel)

Er is sprake van zeer grote verschillen op verschillende veranderaspecten tussen gemeenten. Om gemeenten te helpen zich goed voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet is er dan ook geen generieke aanpak mogelijk. Met hulp van archetypen en een diagnosetool kunnen gemeenten voor zichzelf bepalen waar zij staan en deze in combinatie met eigen ambities (die per werkveld, klantgroep of proces kunnen verschillen) aanvullen met een beschrijving van de concrete stappen die gezet kunnen of moeten worden. Middels een diagnosetool wordt voor een gemeente inzichtelijk waar een gemeente nu staat en wat van de gemeente gevraagd wordt in de wettelijke minimum variant, de 2018-variant (instandhouding huidige dienstverlening) en de 2024-variant: toewerken naar baten en ontzorging Omgevingswet. Vervolgtraject (4.3) is gedefinieerd voor uitwerking van de diagnosetool en de implementatie en begeleiding van gemeenten in het gebruik van deze tool.

[7] Begeleiden van pilots zaakgericht werken in de keten (Programma, Koepel)

Ketens lopen in praktijk tegen veel praktijkproblemen aan om daadwerkelijk samen te werken vanuit 1 dossier met 1 regiehouder. Deze problemen betreffen rollen (regie en bronhouderschap) en de inrichting van contactmomenten. Vervolgproject 4.4 behelst het begeleiden van deze pilots.

[8] Eisen richting DSO (Programma)

De 16 genoemde processen gaan flink wijzigen, er is dus behoefte aan een vertaling van de binnengemeentelijke informatiebehoefte naar eisen aan het DSO. Er dient binnen het gehele programma overeenstemming te bestaan over de eisen die gehanteerd worden bij de ontwikkeling van het digitale stelsel. Voor het in kaart brengen van de consequenties van de procesveranderingen voor het invoeringsprogramma met de bijhorende eisen, is een vervolgproject (4.5) gedefinieerd dat in samenwerking met het overkoepelende programma en de verschillende koepelorganisaties moet worden opgepakt.

[9] Aandacht nodig voor gewenning en ingebruikname nieuwe technologie (Koepel)

Klanten willen snel en makkelijk kunnen indienen waarbij zij maximaal gefaciliteerd worden. Professionals moeten vertrouwd raken met het gebruik van nieuwe technologie. Start pilots, stimuleer bewustwording nieuwe technologie en het gebruik ervan. Er is een vervolgproject (4.9) gedefinieerd voor onderzoek naar nieuwe vormen, widgets, tools, beslisbomen etc. die hierbij ingezet kunnen worden. In een apart vervolgproject (4.7) wordt communicatiemateriaal voor gemeenten ontwikkeld.

[10] Afstemmen processen op dienstverleningsconcepten

Relatie tussen processen en serviceformules of dienstverleningsconcepten dienen verder te worden uitgewerkt, waarbij ook wordt gekeken naar de impact op de informatiearchitectuur. Met de flitsformule als serviceconcept wordt onderzocht of de uitwerking van klantreizen inzicht geeft die leiden tot aanscherping van het proces Vragen Beantwoorden, Initiatief Verkennen, Meldingen Initiatiefnemer en Vergunningen en Ontheffingen.

5 Hoofdstuk Informatiearchitectuur

5.1 Inleiding

5.1.1 *Achtergrond*

De invoering van de Omgevingswet heeft grote impact op de informatievoorziening bij gemeenten. De wet wordt aangepast en gaat uit van digitaal werken. Dit heeft consequenties voor de processen en dus de voor de informatiebehoefte van deze processen. Bestaande voorzieningen als OLO, AIM en ruimtelijke plannen worden (deels) vervangen door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Bovendien levert het DSO, faciliterend aan de Omgevingswet, additionele ondersteuning (data en functionaliteit) aan gemeenten en gebruikers, waardoor het een grote plaats inneemt in het gemeentelijke informatielandschap binnen het ruimtelijk domein.

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van VIVO voor de Informatiearchitectuur. Het verkent de impact van de Omgevingswet in het algemeen en de voorzieningen in het DSO in het bijzonder op de gemeentelijke informatiearchitectuur en doet aanbevelingen voor het vervolg. Een uitgebreide analyse en onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen is opgenomen in de bijlagen.

5.1.2 *Ambitieniveau informatiearchitectuur*

Informatiearchitectuur komt gewoonlijk 'achteraan'. Als de (impact van) wet- en regelgeving vaststaat, de bijbehorende dienstverleningsconcepten en bedrijfsprocessen zijn uitgetekend, dan kan volgens de boekjes worden gekeken tot welke informatiebehoefte dit leidt en daarna welke functionaliteiten en systemen benodigd zijn om hierin te voorzien.

In dit onderzoek hadden we echter te maken met veel onzekerheid. Wetgeving en beleid zijn nog in ontwikkeling. De impact hiervan op processen en dienstverlening werd parallel onderzocht. Bovendien is de beschrijving van het DSO (Visiedocument, Doelarchitectuur, Blueprint, Informatiehuizen, ...) nog niet stabiel en op veel fronten onvolledig of soms zelfs tegenstrijdig. Dit hoofdstuk en de bijbehorende bijlagen zijn derhalve het resultaat van een eerste verkenning van deze impact. De resultaten moeten dan ook met voorbehoud worden geïnterpreteerd.

Desondanks zijn we blij dat we deze analyse hebben kunnen uitvoeren en geven de eerste resultaten ons veel inzicht in de gevolgen van het DSO op de gemeentelijke informatiearchitectuur en vooral op de benodigde vervolgacties. Deze proberen we zoveel als mogelijk in aanbevelingen en vervolgprojecten te vatten.

Het onderzoeksgebied van dit hoofdstuk is de informatiearchitectuur die nodig is voor het ondersteunen van de processen t.b.v. de Omgevingswet. De informatiearchitectuur beschrijven we puur vanuit een gemeentelijk perspectief. In plaats van uit te gaan van beschrijvingen van het DSO en daarin de rol van de gemeente te onderzoeken, zijn we uitgegaan van de processen van de gemeente en hebben daarin de relatie met DSO onderzocht. Dit doen we enerzijds omdat de beschrijving van het DSO nog onvoldoende stabiel is en anderzijds omdat juist het gemeentelijk perspectief (en dat van de andere bevoegde gezagen) ontbreekt in de beschrijving van het DSO tot dusverre. Uitgangspunt bij het opstellen van de informatiearchitectuur is GEMMA, de GEMEentelijke Model Architectuur.

Voor de informatiearchitectuur bleek het nog niet mogelijk om het verschil tussen 2018 en 2024 op een consistente manier in de analyse mee te nemen. Er is nog te

veel onduidelijkheid over en bovendien kan er vanuit verschillende perspectieven naar gekeken worden: wat hebben we nodig, wat is afgesproken, wat is realistisch, et cetera. De verschillen zoals beschreven in de Blueprint (eigenaarschap Register Omgevingsdocumenten naar KOOP, normalisatie, e-overheidbouwsteen voor indienen en alle informatiehuizen operationeel) zijn voor deze verkenning ook nog niet zo relevant⁵.

5.1.3

Scope en samenhang

De scope van dit hoofdstuk is de informatiearchitectuur; de bedrijfsarchitectuur is in hoofdstuk 4 uitgewerkt en de technische architectuur is buiten scope.

Uiteraard staan de verschillende onderdelen van dit hoofdstuk niet op zichzelf. Vertrekkende vanuit de processen zoals beschreven in hoofdstuk 4, brengen we per(deel)proces de informatiebehoefte, de betrokken systemen en de benodigde gegevensobjecten in kaart. De totale set met applicaties en bijbehorende functies staat beschreven in de domeinplaat voor het ruimtelijk domein (Bijlage 5.4). Een overzicht van alle betrokken gegevensobjecten op hoog niveau en hun onderlinge relaties staat in het gegevensobjectenmodel (Bijlage 5.3).

Archivering (Bijlage 5.2) en zaakgericht werken (Bijlage 5.1) zijn dan weer twee specifieke aspecten van procesondersteuning die over alle processen heen gelden en die, niet in het minst qua informatievoorziening, aandacht behoeven.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de deliverables uit de PID en de plaats waarin deze worden beschreven in dit hoofddocument en de bijlagen.

| Deliverable uit PID | Plaats in rapportage |
|--|--|
| Rapport met daarin een analyse over het toepassen van zaakgericht werken binnen deze processen, het uitwerken van algemene principes hieromtrent en het beschrijven van de relatie met een eventuele samenwerkingsruimte; | Paragraaf 5.4, Bijlage 5.1: Zaakgericht werken en bijbehorende functionaliteit |
| | Paragraaf 5.5, Bijlage 5.2: Archivering |
| Een vertaling van de processen uit hoofdstuk 3 naar de bijbehorende informatiebehoefte (functionaliteit en gegevens). | Paragraaf 5.7, Bijlage 5.4: Informatiearchitectuur |
| Domeinarchitectuurpl(a)t(en) (Archimate) met applicatiefuncties/referentiecomponenten voor het ruimtelijk domein binnen GEMMA, thema fysiek domein | Paragraaf 5.7, Bijlage 5.4: Informatiearchitectuur |
| Rapport met een high-level gegevensanalyse van in de Omgevingswetprocessen betrokken gegevens, hun herkomst/bronnen en implicaties hiervan <ul style="list-style-type: none"> • Hierin zit ook een impactanalyse op de gemeentelijke gegevens die binnen de scope van de informatiehuizen vallen en dus aangeleverd moeten worden; • Aandacht voor semantiek, de relatie met de gegevenscatalogus en de relatie open en closed data • Aandacht voor de relatie met het register omgevingsdocumenten, informatiemodel besluiten en regelbeheer | Paragraaf 5.6, Bijlage 5.3: Gegevensarchitectuur |

⁵ voor bv. de invoering wordt dit uiteraard een andere zaak.

| | |
|--|--|
| <p>Ketenplaten (Archimate) met aanvullende beschrijving die de interactie tussen de gemeentelijke applicatielandschap met haar omgeving</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interactie gemeente- DSO tbv. Afnemen van gegevens • Interactie gemeente-(DSO) tbv. Aanleveren gegevens (informatiehuizen) • Interactie gemeente- ketenpartners en e-overheidsbouwstenen tbv Omgevingswetprocessen; • Positie van knooppunten hierin. <p>Aandacht voor archetypen in invulling informatiearchitectuur</p> | <p>Paragraaf 5.7, Bijlage 5.4: Informatiearchitectuur</p> |
| <p>Een analyse met belangrijke requirements vanuit gemeentelijk perspectief aan het DSO, o.a. samenwerkingsruimte of knooppunt.</p> | <p>Zie de aanbevelingen bij de verschillende werkpakketten</p> |
| <p>Advies over het vervolg: over verdere uitwerking van de architectuur na VIVO, over borging in GEMMA, uit te voeren vervolgprojecten, etc.</p> | <p>Paragraaf 5.8, Vervolgprojecten</p> |

5.2 Zaakgericht werken

5.2.1 Inleiding

Het bestuursakkoord noemt digitaal werken in de keten als randvoorwaarde om de baten van de Omgevingswet te kunnen incasseren. Zaakgericht digitaal werken in de keten bij de uitvoerende overheden per 1 januari 2018 is hiervoor van groot belang. In dit werkpakket is onderzoek gedaan naar het toepassen van zaakgericht werken volgens drie vragen:

1. Heeft zaakgericht werken toegevoegde waarde voor het ondersteunen van de processen behorende bij de Omgevingswet?
2. Hoe kan er zaakgericht worden samengewerkt in de keten?
3. Welke voorzieningen zijn er nodig om zaakgericht samen te kunnen werken?

Zaakgericht werken geeft grip op de uitvoering van een bedrijfsproces en maakt de informatie daarover transparant. Dit zijn belangrijke aspecten voor het uitvoering geven aan de Omgevingswet. Voor het merendeel lenen de bedrijfsprocessen zich goed voor zaakgericht werken aangezien het procesverloop van de uitvoering telkens min of meer hetzelfde is en de uitkomst van het proces in redelijke mate voorspelbaar is. Voor de overige bedrijfsprocessen biedt zaakgericht registreren, het documenteren van de uitvoering van een proces als ware het een zaak, toegevoegde waarde.

Uitvoering geven aan de Omgevingswet betekent in veel gevallen samenwerking van een gemeente met ketenpartners zoals omgevingsdiensten, waterschappen en veiligheidsregio's. Dat vindt plaats door de uitvoering van een ketenproces waaraan door de ketenpartners met ieders bedrijfsproces invulling wordt gegeven. Zo ontstaan telkens ketens van zaken die gezamenlijk het ketenproces vormgeven. Er is altijd één zaak, die van de eindverantwoordelijke ketenpartner, die van het begin tot het einde van het ketenproces loopt teneinde regie te houden op verantwoorde afhandeling van het ketenproces.

Om haar eigen zaken uit te kunnen voeren dient elke ketenpartner digitaal te werken en over (een) applicatie(s) te beschikken die het zaakgericht registreren dan wel zaakgericht werken ondersteunt. Van belang is dat alle betrokkenen, gemeente, ketenpartners, initiatiefnemers, adviseurs e.d., daar waar zinvol over alle informatie

over de uitvoering van een ketenproces kunnen beschikken. Tevens moet samenwerking en inhoudelijke afstemming tussen de betrokkenen ondersteund worden. Een en ander vergt samenwerkingsomgevingen voor het delen van informatie (zaakvoortgang, documenten, et cetera) en voor het gezamenlijk werken aan 'oplossingen' (cocreatie).

De uitgebreide analyse vindt u in Bijlage 5.1. Hieronder een verkorte weergave van de conclusies en aanbevelingen.

5.2.2 *Conclusies*

1. Voor de bedrijfsprocessen ter uitvoering van de Omgevingswet biedt zaakgericht werken toegevoegde waarde.
2. Aan de samenwerking tussen ketenpartijen bij de uitvoering van de Omgevingswet in een ketenproces geven we invulling met de uitvoering van gerelateerde zaken bij de betrokken ketenpartijen. Elke dergelijke zaak wordt behandeld door één ketenpartij. Eén van die ketenpartijen voert met haar zaak regie op de afhandeling van het ketenproces.
3. Het samen, door de ketenpartijen, uitvoering geven aan de Omgevingswet vergt niet alleen voorzieningen bij en afspraken tussen die ketenpartners maar ook gezamenlijke voorzieningen. Daarmee wordt onder meer invulling gegeven aan het begrip 'samenwerkingsruimte' in het DSO. Het betreft voorzieningen voor:
 - a. het samenwerken aan zaken in de vorm van een gezamenlijke zaken-en documentenregistratie.
 - b. het samen werken aan oplossingen in zgn. cocreatie-omgevingen tussen ketenpartijen onderling en met (of zelfs door) burgers en bedrijven.
 - c. het indienen van initiatieven, aanvragen, meldingen, klachten, signaleringen, bezwaren e.d. door burgers en bedrijven (doorontwikkeling van OLO).

5.2.3 *Aanbevelingen*

1. Bij de uitvoering van de Omgevingswet betrokken (keten)partijen voeren hun desbetreffende bedrijfsprocessen vanaf 2018 zoveel mogelijk digitaal en zaakgericht uit dan wel registreren ten minste de informatie over de uitvoering van die processen digitaal en zaakgericht registreren. (BG, Koepel?)
2. [vervolgproject 5.6] Ontwikkel een generieke zaaktypecatalogus, beschikbaar per 2018, voor de desbetreffende bedrijfsprocessen (zie elders) en de gerelateerde bedrijfsprocessen bij ketenpartners die in ieder geval houvast geeft voor het, daar waar zinvol, op eenzelfde wijze uitvoeren van bedrijfsprocessen (transparantie), voor het samen uitvoering geven aan ketenprocessen (samenwerking), voor het uitwisselen van benodigde informatie (met ketenpartners, burger en bedrijf), al dan niet gebruik makend van gemeenschappelijke voorzieningen (informatiepositie) en voor het archiveren van de ontvangen en gecreëerde informatie (duurzame toegankelijkheid) . Maak hierbij zoveel als mogelijk gebruik van reeds bestaande en breed gedragen zaaktypecatalogi (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's). (Programma)
3. [vervolgproject 5.4] Ontwikkel (een) koppelvlak(ken) waarmee ketenpartners onderling en met gemeenschappelijke voorzieningen zaakgericht informatie over onderhanden zaken kunnen uitwisselen, elkaar

opdracht kunnen verstrekken tot de levering van diensten (adviezen e.d.) en elkaar op de hoogte kunnen houden van de voortgang van die levering. Betrek hierbij ook de informatie-uitwisseling met burgers en bedrijven. Maak zoveel mogelijk gebruik van al bestaande koppelvlakken zoals de StUF-zaak-document-services en van ervaringen zoals met de OLO. Borg de eenduidige toepasbaarheid en daarmee werkbaarheid in de praktijk, onder meer door testbaarheid, en modulaire opzet (ondersteuning van een deel van een standaard) en aandacht voor problemen in operationele situaties. Bepaal prioriteiten voor de beschikbaarheid van koppelvlakken per 2018 en later. (Programma)

4. [vervolgproject 5.5] Ontwerp en realiseer gezamenlijke voorzieningen voor het delen van informatie over zaken (zaken- en documentenregistratie), voor het samenwerken aan oplossingen (cocreatie) en voor het indienen van aanvragen e.d. (de laatste als doorontwikkelingen van OLO). Verbindt deze zoveel als mogelijk met cq. maak zoveel als mogelijk gebruik van andere voorzieningen binnen het DSO en generieke voorzieningen daarbuiten, waarbij het laatste de voorkeur geniet (GDI, PDOK e.d.). Bepaal prioriteiten voor het gefaseerd beschikbaar maken van deze voorzieningen. (Programma)
5. [vervolgproject 5.11] Stel een handreiking op, beschikbaar per 2018, hoe ketenpartijen hun samenwerking in ketenprocessen in kunnen richten door digitaal zaakgericht te werken aan gerelateerde zaken, op basis van generieke zaaktypen en gebruik makend van gemeenschappelijke voorzieningen en van koppelvlakken. Geef consequenties voor hun bedrijfsvoering, processen en informatievoorziening (zaaksystemen, archivering e.d.) aan. Borg dat ketenpartijen hun samenwerking op deze wijze vormgeven en ondersteun dit waar nodig met implementatieprogramma's e.d. (Programma)

5.3 Archivering

5.3.1 Inleiding

Het uitvoeren van de Omgevingswet leidt er onder meer toe dat bij de gemeente, ketenpartners en in gezamenlijke voorzieningen veel informatie in digitale vorm wordt vastgelegd. De Archiefwet is hierop van toepassing. Dat betekent dat deze informatie gedurende kortere of langere tijd duurzaam toegankelijk moet zijn. Alle bevoegde gezagen (in archiveringstermen: zorgdragers) hebben deze 'archiefplicht'. Wat dat betreft lijkt er niets aan de hand, zij hebben dat nu ook al. Toch zijn er enkele aspecten die voor de Omgevingswet specifieke aandacht behoeven. In Bijlage 5.1 worden de volgende vragen beantwoord:

1. Hoe houden we de (digitale) informatie m.b.t. de Omgevingswet duurzaam toegankelijk?
2. Wie archiveert wat bij ketensamenwerking?
3. Wie voert de archiefwet uit voor de gemeenschappelijke voorzieningen in het DSO?
4. Hoe kunnen technisch complexe informatiesets (bv. ruimtelijke plannen) duurzaam toegankelijk gemaakt en gehouden worden?

Digitale toegankelijkheid van informatie en daarmee digitaal werken en archiveren is voor uitvoering van de Omgevingswet randvoorwaardelijk. Bij veel zorgdragers verlopen werkprocessen evenwel niet volledig digitaal en is de informatie vaak ook

niet digitaal beschikbaar. Dit vraagt om verandering, niet in het minst naar verantwoorde archivering van digitale informatie.

Bij samenwerking in ketens is het nu vaak niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de archiefzorg, wie welke informatie duurzaam toegankelijk houdt. Afspraken hierover zijn niet gemaakt tussen, of niet helder voor de betrokkenen, bijvoorbeeld in de samenwerking tussen gemeenten en een Omgevingsdienst. Evenmin is het duidelijk hoe de archivering geregeld is voor gemeenschappelijke voorzieningen zoals samenwerkingsruimtes.

Met de realisatie van het DSO ontstaan er gemeenschappelijke voorzieningen waarin informatie vastgelegd en geraadpleegd wordt. Ook op deze informatieverzamelingen is de Archiefwet van toepassing. Wie is de zorgdrager die voor deze informatie de archiefwet uitvoert en de daarvoor in aanmerking komende informatie duurzaam toegankelijk houdt? Dit is onvoldoende duidelijk.

De uitvoering van de Omgevingswet leidt tot technisch complexe informatiesets (gegevensverzamelingen) bestaande uit meerdere tabellen of bestanden en verschillende bestandstypen. Het duurzaam toegankelijk houden hiervan is geen eenvoudige aangelegenheid. Met methodieken hiervoor is nog beperkt ervaring. Dit heeft consequenties voor de rechtszekerheid van de, aan dergelijke informatiesets, ontleende informatie. Elke zorgdrager wordt met deze problematiek geconfronteerd. Benodigd is inzicht in de werkwijzen voor het duurzaam toegankelijk houden van dergelijke informatie, zodat niet elke zorgdrager 'het wiel hoeft uit te vinden', en in de mogelijkheden om deze problematiek op te lossen in gezamenlijke voorzieningen in plaats van 'ieder voor zich'.

5.3.2 *Conclusies*

1. Gemeenten en hun ketenpartners werken, op het terrein van de Omgevingswet, nog lang niet volledig digitaal. Digitaal archiefbeheer is amper ontwikkeld, voorzieningen daarvoor zijn nog in ontwikkeling. Voor een effectieve invoering van de Omgevingswet is het noodzakelijk dat zorgdragers maatregelen nemen om informatie digitaal te verwerken en om die digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden.
2. Het ontbreekt aan duidelijkheid en afspraken tussen betrokken partijen over archivering en daarmee de duurzame toegankelijkheid van alle archiefwaardige informatie.
3. Onvoldoende duidelijkheid is er over de wijze waarop de verantwoordelijkheid nagekomen kan worden voor de archiefplicht betreffende informatie in gemeenschappelijke voorzieningen.
4. Archivering en daarmee duurzame toegankelijkheid van technisch complexe informatiesets is noodzakelijk maar niet eenvoudig te realiseren. In de dagelijkse praktijk is hiermee zeer beperkt ervaring.
5. Vanwege de complexiteit ad. 4 kan het efficiënt en effectief zijn om de duurzame toegankelijkheid van technisch complexe informatiesets in gemeenschappelijke voorzieningen te realiseren in plaats van door iedere zorgdrager voor zich.

5.3.3 *Aanbevelingen*

1. [vervolgproject 5.8] Borg dat alle zorgdragers medio 2019 vervangingsbesluiten hebben (indien nodig) voor de digitalisering van alle,

- niet digitaal ontvangen, informatie in de processen ter uitvoering van de Omgevingswet. Zij stellen daarvoor een 'roadmap' op.
2. [vervolgproject 5.8] Borg dat alle zorgdragers deze digitale informatie duurzaam toegankelijk hebben, overeenkomstig archiefwet- en regelgeving (zoals de zgn. Selectielijst archiefbescheiden). In 2020 zijn alle benodigde maatregelen getroffen.
 3. [vervolgproject 5.8] Laat de VNG d.m.v. ledenbrieven en andere communicatiemiddelen de zorgdragers oproepen om speciale aandacht aan bovenstaande twee punten te geven.
 4. [vervolgproject 5.8] Borg dat de uitvoering van de 'roadmaps' voor vervanging en duurzame toegankelijkheid landelijk wordt gemonitord. Dat kan geschieden in samenwerking met toezichthouders, KING (waarstaatjegemeente) e.d.
 5. [vervolgproject 5.8] Onderzoek wat het voor de uitvoering van de Omgevingswet per 2018 betekent dat er dan nog geen sprake is van volledige digitale duurzame toegankelijkheid.
 6. [vervolgproject 5.8] Onderzoek nut en noodzaak van gezamenlijke voorzieningen voor digitaal archiefbeheer en de diensten die dergelijke voorzieningen moeten bieden. In het onderzoek moet nadrukkelijk de vraag betrokken worden of er al voorzieningen aanwezig zijn in het land die wellicht kunnen voorzien in een gemeenschappelijke behoefte. Betrek de Adviescommissie Archieven van de VNG en leg een relatie naar het VNG-programma Digitale Agenda 2020.
 7. [vervolgproject 5.14] Borg de monitoring van de voorzieningen die zorgdragers beschikbaar hebben om digitale informatie duurzaam te houden. Dat kan geschieden in samenwerking met toezichthouders, KING (waarstaatjegemeente) e.d.
 8. [vervolgproject 5.8] Ontwikkel een juridisch kader vanwege de zorg voor het archief bij het overdragen (en mandateren of delegeren) van taken voor de uitvoering van de Omgevingswet
 9. [vervolgproject 5.8] Zorg voor helderheid over de vraag of de termen bevoegd gezag, bronhouder en zorgdrager zonder meer op een lijn kunnen worden gesteld.
 10. [vervolgproject 5.8] Werk een aantal scenario's uit van (keten)samenwerking met bijbehorend bevoegd gezag, bronhouder en zorgdrager en de consequenties voor archivering (wie, wanneer, wat).
 11. [vervolgproject 5.8] Stel een, per 2018 beschikbare, handreiking op voor zorgdragers over het inrichten van archivering cq. duurzame toegankelijkheid bij samenwerking in ketenprocessen en de standaarden cq. eisen waaraan voldaan moet worden vanwege bijvoorbeeld privacybescherming en uitwisselbaarheid van informatie. Maak daarbij gebruik van de uitkomsten van andere onderzoek-aanbevelingen, onder meer voor de duidelijkheid over 'wie archiveert wanneer wat' bij uitvoering van een ketenproces en in relatie tot de onderkende bedrijfsprocessen.
 12. [vervolgproject 5.14] Onderzoek hoe de duurzame toegankelijkheid gerealiseerd kan worden voor informatie in gemeenschappelijke voorzieningen in het DSO, overeenkomstig de Archiefwet, en hoe de verantwoordelijkheid daarvoor gewaarborgd kan worden. Houdt daarbij rekening met archivering in samenwerkingsketens in het algemeen (geen Omgevingswet-specifieke oplossingen), betrek de Adviescommissie Archieven van de VNG en beoordeel de mogelijkheid tot inzet van e-Depotvoorzieningen.
 13. [vervolgproject 5.5] Borg dat duurzame toegankelijkheid van informatie een onlosmakelijk onderdeel wordt van het ontwerp, de realisatie, de implementatie en het beheer van het DSO.

14. [vervolgproject 5.14] Onderzoek de voorwaarden voor duurzame toegankelijkheid van omgevingsplannen en andere digitale ICT-technisch complexe informatieobjecten en de benodigde (gezamenlijke) voorzieningen daarvoor (zie ook hiervoor).
15. [vervolgproject 5.8] Stel een, per 2018 beschikbare, handreiking op voor archivering van omgevingsplannen en andere ICT-technisch complexe informatieobjecten waarin de hiervoor genoemde aspecten aan de orde komen: overbrengen in een open en gedocumenteerd bestandsformaat, hanteren van een juiste conserveringsstrategie en beschikbaarheid van de juiste viewersoftware

5.4 Gegevensarchitectuur

5.4.1 Inleiding

In de blueprint staat het adagium "Gegevens zijn de brandstof van het stelsel". Hoewel wat ambigu geformuleerd, is het beschikbaar stellen van gegevens aan initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen zonder twijfel het belangrijkste doel van het DSO. Inzicht in welke (groepen) gegevens het betreft is daarom essentieel.

Bijlage 5.3 beschrijft op hoog niveau de bedrijfsobjecten die betrokken zijn in de processen ter uitvoering van de Omgevingswet en geeft de samenhang hiertussen weer in een globaal bedrijfsobjectenmodel. Dit model vormt de basis voor o.a. de meer gedetailleerde bedrijfsobjecten die in het kader van de analyse van de informatiebehoefte per proces verder zijn gedetailleerd (Bijlage 5.4). Het globale bedrijfsobjectenmodel moet beschouwd worden als een eerste verkenning. Diepere analyse en uitwerking is in vervolgotrajecten noodzakelijk.

Op hoofdlijnen gaat het om gegevens van omgevingsdocumenten zoals omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en meldingen, van besluiten over deze documenten en bijvoorbeeld ook sanctiebesluiten en besluiten op bezwaren, van vergunde en gemelde activiteiten in de (woon- en leef-)omgeving, van inspecties waarin toezicht wordt gehouden op die en op vergunningsvrije activiteiten, van de objecten waarin of waarop die activiteiten worden uitgeoefend en van signaleringen van overlast. Een aantal bijzondere aspecten kunnen onderscheiden worden. De relatie naar basisregistraties en het gebruik van basisgegevens is evident. Enerzijds van personen (BRP) en bedrijven (HR) in hun diverse rollen bij de uitvoering van de Omgevingswet zoals initiatiefnemer, melder (van een activiteit), signaleerder (van overlast), belanghebbende (bij een omgevingsplan), adviseur et cetera. Anderzijds is de relatie naar objecten in ruimtelijke basisregistraties (BGT, BAG) van belang.

Dat brengt ons op het tweede, onderscheidende, aspect: de (geo-)locatie waarop objecten betrekking hebben. Zoals bijvoorbeeld de regels in een omgevingsplan, het object van toezicht waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft en de signalering van overlast. Het vastleggen van de locatie verschaft krachtige mogelijkheden voor het ruimtelijk visualiseren van objecten, bijvoorbeeld op een topografische ondergrond vanuit de BGT, en voor ruimtelijke analyses. Het is het instrument om 'met één klik op de kaart' het gewenste inzicht te verkrijgen. Andere aspecten betreffen ontwikkelingen als 'linked-data' en 'open data' die in 'de geo-wereld' steeds meer hun intree doen. Voldoende aandacht voor het ruimtelijk aspect bij het ontwerpen en inrichten van Omgevingswet-gerelateerde registraties moet eraan bijdragen deze ontwikkelingen te benutten.

5.4.2 *Conclusies*

1. Het gegevensobjectenmodel is een eerste verkenning van het Omgevingswet-informatiedomein. Nadere uitwerking, detaillering en verificatie is noodzakelijk, onder meer om standaarden te kunnen ontwikkelen voor de uitwisseling van gegevens.
2. Op een aantal gebieden is het nog niet duidelijk wat in Omgevingswet-gerelateerde rapportages met bepaalde termen bedoeld wordt en hoe die zich tot elkaar verhouden. Dit betreft met name het Omgevingsdocument en de relatie tot Besluit.
3. Onvoldoende duidelijk is waaruit de informatiehuizen bestaan, hoe zich dat verhoudt tot de onderscheiden (globale) gegevensobjecten en wat de impact voor gemeenten op het leveren van hun bijdrage aan het bijhouden van de informatiehuizen.

5.4.3 *Aanbevelingen*

1. [vervolgproject 5.4] Werk het bedrijfsobjectenmodel uit tot een meer gedetailleerd objectenmodel en vervolgens tot een samenhangend informatiemodel, met eventueel deelmodellen met meer detaillering. (Koepel)
2. [vervolgproject 5.4] Stel de informatiemodellen op overeenkomstig de recent door Kadaster en KING vastgestelde metamodellen (voor het opstellen van informatiemodellen). (Programma)
3. [vervolgproject 5.4] Borg dat kwaliteitsaspecten meegenomen worden in de modellering en dat metadata opgenomen worden waarmee de kwaliteit van gegevens geïdentificeerd kan worden. (Programma)
4. [vervolgproject 5.15] Onderzoek de impact van het bijhouden van de informatiehuizen voor gemeenten. Besteed daarbij aandacht aan het waarborgen van de kwaliteit van de gegevens in de informatiehuizen. (Programma)
5. [vervolgproject 5.13] Heb oog voor privacy en informatieveiligheid van de gegevens, zeker waar het ketenvoorzieningen betreft. Voer een PIA en een risicoanalyse uit om in het proces en op koppelvlakken de juiste maatregelen te nemen voor de beveiliging van gegevens. (Programma)
6. [vervolgproject 5.16] Zorg voor geo-bewustzijn bij het ontwerpen en inrichten van registraties en stimuleer het geo-gerelateerd registreren van gegevens in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet. (Programma)
7. [vervolgproject 5.4] Het gegevensobjectenmodel is opgezet vanuit gemeentelijk perspectief. Van belang is landelijke afstemming en inbedding bij de uitwerking naar (een) informatiemodel(len) en aansluiting op (informatiemodellen van) basisregistraties. Niet minder belangrijk is aan te sluiten op de bestaande GEMMA-informatiemodellen. (Programma)
8. [vervolgproject 5.4] Landelijk lopen initiatieven voor uitwerking van objectenmodellen naar informatiemodellen voor onder meer Besluiten en Omgevingsdocumenten. Enerzijds moet de verdere uitwerking van het gegevensobjectenmodel daarbij aangehaakt worden, anderzijds is het van belang de aansluiting van die modellen op de gemeentelijke informatievoorziening te borgen. Deelname vanuit het gemeentelijk domein aan genoemde initiatieven is daarvoor de aangewezen weg. (Programma)
9. [vervolgproject 5.4] Stel, op basis van de informatiemodellen (vervolgproject 5.4), landelijke standaarden op en vast voor de uitwisseling van gegevens in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet.

Harmoniseer hiertoe de berichtenstandaarden van KING (StUF) en Geonovum en maak daarvan vervolgens gebruik. Haak waar mogelijk aan bij reeds bestaande koppelvlakken en gegevensstandaarden, al dan niet geharmoniseerd. (Programma)

10. [vervolgproject 2.1] Werk de aanzet tot het bedrijfsobjectenmodel niet alleen uit tot informatiemodellen maar zorg ook voor ervaringen met het inrichten en opbouwen van daarop gebaseerde registraties teneinde de toepasbaarheid in de praktijk te kunnen verifiëren. Stimuleer daartoe het opzetten van experimenten, wellicht met klantreizen als insteek.

5.5 Applicatie-architectuur

5.5.1 Inleiding

De informatiearchitectuur beschrijft de applicaties en functies die benodigd zijn voor het ondersteunen van de omgevingswetprocessen.

In Bijlage 5.4 is deze uitgewerkt langs twee lijnen. In eerste instantie is er een domeinarchitectuur voor het ruimtelijk domein gemaakt die de generieke GEMMA-modellen verder vertaalt naar het ruimtelijk domein. Een domeinarchitectuur binnen GEMMA bestaat altijd uit een specifieke invulling van het generieke GEMMA 2 bedrijfsfunctiemodel, met de link naar de bijbehorende applicatiefuncties en de GEMMA 2 Informatie-architectuurplaat met daarop de applicatiefuncties en bijbehorende referentiecomponenten. De domeinplaat is voor het hele ruimtelijk domein. Dat is iets breder dan sec voor de omgevingswet, maar ervaringen rondom de drie decentralisaties en het sociaal domein leren ons dat dit het borgen binnen GEMMA ten goede komt.

De referentiecomponenten (en bijbehorende applicatiefuncties) uit deze domeinplaat zijn vervolgens gebruikt om voor de processen (zie Hoofdstuk 4) aan te geven welke applicaties waar gebruikt worden en welke gegevensobjecten deze applicaties uitwisselen. In deze platen is uiteraard ook de interactie met en de ondersteuning door het DSO meegenomen.

Hoewel de modellen al erg uitgebreid lijken is dit slechts het resultaat van een eerste verkenning. De modellen moeten nog aanvullend gevalideerd en doorontwikkeld worden. Ook hebben we enkel voor een deel van de processen uit Hoofdstuk 4 de analyse kunnen maken. De domeinarchitectuurplaten zijn al iets verder uitgewerkt en kunnen opgenomen worden in GEMMA. Hiervoor starten we binnenkort met een brede cocreatie.

5.5.2 Conclusies

1. De processen voor de omgevingswet zijn tegelijkertijd opgeleverd. Deze analyse voor de informatiearchitectuur is daarom slechts een eerste verkenning en dient dienovereenkomstig te worden gebruikt.
2. Mede door verschillen op het gebied van procesinrichting en rolverdeling met bv. een omgevingsdienst, zitten er ook op het vlak van applicatielandschap en informatiebehoefte grote verschillen tussen gemeenten. Zie ook vergelijkbare bevindingen en de noodzaak om standaardscenario's (uitvoeringsvarianten) te ontwikkelen in hoofdstuk 4.
3. De functionaliteit van het DSO is nog niet overal concreet genoeg uitgewerkt en consistent genoeg beschreven om goed op te kunnen bouwen. Dit wordt versterkt doordat het gemeentelijke (proces) perspectief grotendeels

afwezig is in de documenten m.b.t. het DSO en we dit derhalve zelf moeten invullen.

4. Een duidelijke en realistische roadmap m.b.t. de ontwikkeling en invoering van het DSO ontbreekt.
5. Een kleine 400 gemeenten die allemaal min of meer dezelfde processen uitvoeren, gecombineerd met de impact van de omgevingswet biedt kansen voor collectieve inkoop/realisatie van procesondersteunende functies.
6. Dit geldt ook voor diverse registraties die gemeenten en ketenpartners er voor zichzelf op na houden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aangehaakte gegevens van bedrijven, die niet worden bijgehouden door de Kamer van Koophandel.
7. Er leven veel vragen rondom het (beoogd) (her)gebruik van e-overheidsbouwstenen door het DSO en de onderlinge positionering. Bijvoorbeeld MijnOverheid voor Burgers, MijnOverheid voor Bedrijven, Ondernemersdossier, WKBP, BAG, BGT, Inspectieview, OLO, Atlas Leefomgeving etc.
8. Het bevoegd gezag moet met meerdere systemen op het DSO aansluiten. De eisen vanuit de processen en het DSO aan deze koppelvlakken en systemen zijn nog niet scherp, maar kunnen substantieel zijn.
9. Het uitgangspunt is dat alles digitaal ingericht gaat worden. Dit houdt te weinig rekening met de digitale vaardigheden van belanghebbenden. Heel veel aspecten van de omgevingswet zijn ook niet altijd digitaal (denk hierbij aan het vele overleg).
10. Voor de werking van het stelsel is de positie van informatiehuizen van groot belang. Trek dat naar voren om ervaring op te doen. Richt ze al vast in als pilot en zie het als een groeimodel.
11. Informatiehuizen lijken zich los van elkaar te ontwikkelen en niet in samenhang. Dat is risicovol omdat het uiteindelijk een stelsel moet worden. Leer van het van stelsel van basisregistraties. Daar ontbrak het ook aan regie, en elke registratie maakte zijn eigen model.
12. Informatiehuizen richten zich op het leveren en delen van gemeenschappelijke informatie op diverse thema's, maar moeten zich niet gaan richten op procesuitvoering, dat ligt bij de bevoegde gezagen en hun ketenpartners. Dit moet duidelijk gedefinieerd worden. Wat is de definitie van een Informatiehuis?
13. Er is nog te weinig aandacht voor en verbinding met Informatiebeveiliging.
14. De impact van de invoering van de omgevingswet leidt er onder andere toe dat er terugmeldingen kunnen komen naar de basisregistraties. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.
15. De invoering van de omgevingswet kan niet zonder verder invoering van het gebruik van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Dit moet een belangrijk onderdeel worden van de verdere invoering van de Omgevingswet.
16. Er is een duidelijk behoefte aan een landelijke voorziening voor object- en bedrijfsgegevens. Zie voorstel in Bijlage 5.4.

5.5.3 Aanbevelingen

1. [vervolgproject 5.1] Werk op basis van de analyse van processen de eerste aanzet voor de informatiearchitectuur uit bijlage 4 verder uit door validatie

- van deze modellen met betrekking tot relevantie voor de invoering of voor het aansluiten op DSO). (Koepel)
2. [vervolgproject 5.2] Borg de ontwikkelde domeinplaten (en ketenplaten) in GEMMA en publiceer deze op GEMMA online, zodat er een gedeeld beeld ontstaat wat de ontwikkeling en implementatie van de omgevingswet ten goede komt. (Koepel)
 3. Beschrijf de functionaliteit die het DSO biedt scherper, benoem de functies en/of services die het stelsel biedt zo concreet mogelijk, wees duidelijk over terminologie en hanteer hiervoor een standaardtaal, bij voorkeur ArchiMate. (Programma)
 4. Betrek gemeenten en ketenpartners nadrukkelijk bij het ontwerpen en realiseren van deze DSO-voorzieningen. (Programma)
 5. Lever een duidelijke en realistische roadmap voor de ontwikkeling en de implementatie van het DSO (inclusief de plaats van OLO3 hierin) zodat gemeenten zich hierop kunnen baseren bij de invoering van de omgevingswet. (Programma DSO)
 6. [vervolgproject 5.9] Informeer en betrek softwareleveranciers van relevante gemeentelijke systemen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het aanpassen van systemen en het opstellen en implementeren van koppelvlakken naar het DSO. (Koepel)
 7. [vervolgproject 5.3] Ga na wat de impact van archetypen en de diversiteit in gemeentelijke applicatielandschappen is op de invoering van de omgevingswet en het aansluiten op het DSO en pas dit toe op de informatiearchitectuur.
 8. [vervolgproject 5.7] Onderzoek de mogelijkheid, positionering en business case voor een gemeentelijk knooppunt, vergelijkbaar met het gemeentelijk gegevensknooppunt in het sociaal domein om de complexiteit van de aansluiting op het DSO te verkleinen. (Programma, Koepel)
 9. Onderzoek welke functies collectief ingekocht of gerealiseerd kunnen worden en of deze wellicht als aanvullende diensten bij dit knooppunt belegd kunnen worden. (Koepel)
 10. Maak een duidelijke definitie van een informatiehuis. Wat is de definitie, wat zijn de producten, taken en bevoegdheden. Doe dat in overleg met alle betrokken partijen en leg de relatie met de praktijk. (Programma DSO)
 11. Een goed conceptueel informatiemodel voor alle informatiehuizen, zie rapport Geonovum. (Programma DSO)
 12. Definieer (verplichte) landelijke berichtenstandaarden voor de uitwisseling van gegevens in de keten. (Programma DSO)
 13. [vervolgproject 5.12] Onderzoek naar de wenselijkheid, de opzet en de implementatie mogelijkheden van een 'Landelijk Register Object- en Bedrijfsinformatie'.
 14. Onderzoek de impact van privacy en informatiebeveiligingsonderwerpen m.b.t. de Omgevingswet in afstemming met de BIG. (Programma)

Een overzicht van de vervolgprojecten is te vinden in Bijlage 1.2.

6 Hoofdstuk Regelgeving, kerninstrumenten en informatievoorziening

6.1 Aanleiding

Het unieke van de Omgevingswet is dat de wet- en regelgeving nog volop in ontwikkeling is, terwijl tegelijkertijd gebouwd wordt aan het digitale stelsel en ook de invoering al opgepakt wordt. Dat biedt kansen om over en weer te benutten. Zo kan gedurende de looptijd van het wetgevingsproces regels in de AMvB's, ministeriële regelingen, invoeringswet en aanvullingswetten nog worden aangepast om de informatievoorziening beter te reguleren, of kan de informatievoorziening worden aangepast om de regelgeving nog beter te ondersteunen. VIVO VNG verkent de vraagstukken die hierin om een oplossing vragen, werkt analyses uit en definieert de activiteiten en projecten die gemeenten willen uitvoeren.

Eerst kijken we vanuit regelgeving naar informatievoorziening gemeenten. Vervolgens kijken we andersom, vanuit gemeentelijke informatievoorziening, hoe gemeenten de toepassing van regels zien in het digitale stelsel. De eisen en wensen en aanbevelingen van gemeenten zijn samengevat in een tabel aan het eind van het hoofdstuk.

6.2 Wet- en regelgeving en informatievoorziening

Inleiding

De wet- en regelgeving is geanalyseerd vanuit juridische context in relatie met informatievoorziening. Uitgangspunt van de nieuwe regelgeving en de ontsluiting daarvan is dat deze zodanig is opgezet dat ze voor zowel initiatiefnemers, belanghebbenden als de bevoegde gezagen gelijkmatig raadpleegbaar is. De analyse valt uiteen in twee onderdelen:

- wet- en regelgeving (Omgevingswet, AMvB's en verdere landelijke regelgeving) en gemeentelijke regelgeving;
- het gebruik van de (kern)instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, -vergunning, algemene (rijks)regels) en gemeentelijk project van publiek belang en de bijbehorende beleidsregels).

Wetgeving in ontwikkeling

De Omgevingswet, de aanvullingswetten en de uitvoeringsregelgeving (AMvB's en Ministeriële Regelingen) zijn op dit moment nog volop in ontwikkeling. De contouren vanuit Rijksperspectief zijn duidelijk, maar er zijn ook nog veel onzekerheden als gevolg waarvan een nadere detaillering in vervolgprojecten noodzakelijk is. Het onderzoek heeft geleid tot een verdiept inzicht in de relatie Omgevingswet en informatievoorziening, waarbij deze verdieping ook weer tot nieuwe vragen heeft geleid.

Omgevingsdocumenten

De belangrijkste relatie tussen de Omgevingswet en informatievoorziening is het aanwijzen van omgevingsdocumenten. Zowel de Omgevingswet als het Omgevingsbesluit wijzen instrumenten uit de wet aan. Omgevingsdocumenten worden geïntroduceerd in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet. De wet geeft overigens geen definitie van het begrip omgevingsdocument. Wel is aangegeven dat een omgevingsdocument de vorm heeft van een elektronisch bestand. Nadere regels

aan de vorm van een omgevingsdocument zullen gesteld worden in een ministeriele regeling, waarvan de inhoud op dit moment nog niet bekend is. Zowel in de Omgevingswet als in het Omgevingsbesluit zijn een aantal instrumenten aangewezen als omgevingsdocument. Een overzicht van als omgevingsdocument aangewezen instrumenten is opgenomen in Bijlage 6.1.

Omgevingsdocumenten moeten beschouwd worden vanuit het doel van de wet: inzichtelijkheid bieden voor initiatiefnemers en belanghebbenden. Het omgevingsplan is daarom zeker een omgevingsdocument, datgene wat achterblijft in verordeningen niet. Waar het opnemen van regels uit verordeningen betreft geldt dat, naast de verplicht op te nemen regels uit verordeningen en de regels uit verordeningen die niet opgenomen mogen worden, gemeenten de ruimte moeten hebben om te overwegen welke verordeningen zij wel en welke niet worden opgenomen. Gemeenten eisen dat de wet hen een keuzevrijheid biedt in welke verordeningen ze opnemen en ook om eventueel verordeningen gefaseerd in het omgevingsplan op te nemen.

Een vergunning moet volgens gemeenten ook een omgevingsdocument zijn. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer geredeneerd is dit een noodzaak vanwege de inzichtelijkheid van de regelgeving. Gemeenten vragen van het DSO dat het via het digitale stelsel inzicht mogelijk is in alle fasen die een besluit (als bron voor regels) doorloopt. Denk aan: kennisgeving dat een besluit in voorbereiding is, ontwerp van een besluit, mogelijkheid zienswijzen in te dienen, het besluit tot vaststelling, de publicatie van het besluit, de mogelijkheid van beroep en de inwerkingtreding.

Behalve de als omgevingsdocument aangewezen instrumenten (de definitieve besluiten) is het voorstel in het Omgevingsbesluit om de ontwerpbesluiten van deze instrumenten ook als omgevingsdocument aan te wijzen. Een ontwerpbesluit kan rechtsgevolgen hebben, daarom achten gemeenten het voor de samenleving van belang te weten dat een ontwikkeling er aan zit te komen.

Beleidsregels zijn een aandachtspunt: vanuit inzichtelijkheid/ontsluiting geredeneerd is het wenselijk een duidelijke koppeling te hebben tussen de beleidsregel en de bijbehorende regel in het omgevingsplan. De verwachting is dat de Omgevingswet tot een toename van het aantal beleidsregels kan leiden. Beleidsregels moeten gekoppeld worden aan de regels in het omgevingsplan waar ze bij horen op een zodanige manier dat een belanghebbende er eenvoudig kennis van kan nemen.

Digitaal aanvragen

De wenselijkheid om digitaal indienen van aanvragen en meldingen te verplichten en analoge indiening daarmee onmogelijk te maken is verkend. De inschatting, op basis van een discussie in een werkatelier met 15 gemeenten is dat 95% van de aanvragen momenteel al digitaal wordt ingediend. Een verplichting op korte termijn aanvragen of meldingen verplicht digitaal in te laten dienen heeft niet de voorkeur. Een gefaseerde invoer met een horizon op bijvoorbeeld 2024 is de moeite waard om verder te verkennen. Gelet op het wel digitaal kunnen verwerken en omdat het om een zeer beperkt percentage gaat, zijn de gevolgen van analoge aanvragen naar verwachting beperkt.

Informatiekundige analyse instrumenten

Als onderdeel van het project is een uitgebreide informatiekundige analyse van de eisen aan het gemeentelijk informatiebeheer op basis van het wettelijk kader, de instrumenten en het regelbeheer gemaakt. Deze analyse is opgenomen in Bijlage 6.2. In de analyse is getracht alle in de Omgevingswet aangetroffen instrumenten

tot een zeker niveau uit te diepen. In het hoofdrapport concentreren we ons op de belangrijkste (kern)instrumenten.

Omgevingsvisie en programma

In de omgevingsvisie worden diverse sectorale beleidsvisies geïntegreerd. Dit vraagt meer data-analyse en aandacht voor de doorzoekbaarheid van het document. Van de samenleving vergt het een alerte houding, omdat de participatie op de omgevingsvisie in één keer komt en een deel van de samenleving soms slechts in bepaalde thema's is geïnteresseerd. Het bevoegd gezag moet bij het opstarten van een participatietraject vanuit een integrale blik alle stakeholders in kaart brengen. Tenslotte vraagt de afstemming tussen omgevingsvisie en programma's aandacht. In de omgevingsvisie zijn de strategische beleidsdoelen van de gemeente opgenomen, de operationalisering van de doelen volgt in de programma's. De verhouding tussen beide instrumenten verdient nadere aandacht, bijvoorbeeld in een handreiking voor het bevoegd gezag.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan brengt voor gemeenten een grote verandering met zich mee ten opzichte van de huidige situatie. In het omgevingsplan worden regels vanuit bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en over milieubelastende activiteiten, gezondheid, welzijn, duurzaamheid en dergelijke geïntegreerd. Het omgevingsplan leidt tot een vergroting van de juridische dynamiek, onder andere met een consolidatieopgave. Zodra er één omgevingsplan is in een gemeente zal ook sprake zijn van een doorlopend mutatieproces. Per datum, zowel naar verleden als toekomst kijkend, zal het systeem raadpleegbaar moeten zijn op de op dat specifieke moment rechtsgeldige regels.

De Omgevingswet leidt tot een geheel andere vorm van archiveren dan we op dit moment gewend zijn. Alle fasen in de planvorming (denk aan ontwerpbesluit, besluit, eventuele uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak) zullen voor de initiatiefnemer/belanghebbende inzichtelijk moeten zijn. Daarbij kan zich de situatie voordoen dat meerdere ontwerpbesluiten tegelijk in procedure zijn, waarbij sprake kan zijn van overlap tussen de besluiten. De onderlinge afstemming hiervan behoeft aandacht. Een voorbeeld van regelgeving waarbij dit op een goede manier is geregeld, is de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (Wkpb). Mogelijk kan deze als model werken, dat zich in de praktijk bewezen heeft. Het moet nader onderzocht worden of landelijke registraties van bijvoorbeeld besluiten en omgevingsdocumenten een deel van de archiveringsfunctie, waarvoor bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn, kunnen invullen.

Tenslotte wijzen we ook nog op het belang van een goede verwerking van rechterlijke uitspraken en daarmee de zichtbaarheid van jurisprudentie. In het DSO verdient dit nadere aandacht.

Een beeld vormen van hoe een omgevingsplan er uiteindelijk uit kan gaan zien ervaren veel gemeenten nog als buitengewoon lastig. Dit terwijl voor gemeenten het omgevingsplan uiteindelijk het succes van de Omgevingswet voor een heel belangrijk deel zal bepalen. De wisselwerking tussen het formuleren van regels en hoe deze ontsloten moeten worden is onvoldoende inzichtelijk en dient nader onderzocht te worden. Experimenteren met omgevingsplannen lijkt noodzakelijk. In Bijlage 6.3 is een voorstel voor een pilotproject opgenomen.

Duidelijk is dat qua opname van verordeningen een driedeling zal ontstaan van respectievelijk verordeningen die in het omgevingsplan moeten opgaan, daarin niet mogen opgaan en verordeningen waarbij de wetgever de keuze aan de gemeente

laat. Welk (deel van) bestaande verordeningen in welke categorie zal vallen is nog niet bekend. Ambtelijk is door de VNG wel een voorstel gedaan, die ook door de gemeenten als nuttig wordt gezien, hoe dit zou kunnen. De samenvatting daarvan is opgenomen in Bijlage 6.4.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In de vergunningverlening is de belangrijkste wijziging uit het perspectief informatievoorziening dat veel meer zaken op rijksniveau in algemene regels worden opgenomen of vergunningsvrij worden. Op gemeentelijk niveau kunnen eventueel nieuwe vergunningstelsels in het leven worden geroepen via de ruimte die het omgevingsplan daarvoor biedt. Daarnaast is sprake van snellere doorlooptijden en meer samenwerking. Dit vraagt om een goede zaakgerichte inrichting van de keten. Buiten de vergunningverlenende taken in medebewind hebben gemeenten veel vrijheid in de voorwaarden waaronder een vergunning verleend kan worden. De gevolgen van de Wet VTH-taken voor de informatievoorziening zijn in dit stadium nog niet in beeld gebracht. De wet geeft omgevingsdiensten een wettelijke basis. Aan vooroverleg in het kader van vergunningverlening hoeven geen juridische eisen gesteld te worden.

Algemene rijksregels

De gevolgen van de algemene maatregelen van bestuur (voor zover het niet gaat over de andere hier genoemde kerninstrumenten) voor de informatievoorziening zijn nog niet in beeld gebracht. De nu beschikbare preconsultatieversie zal naar verwachting op korte termijn nog aangevuld en gewijzigd worden. Op basis van de consultatieversie voeren we een nadere verkenning uit. Ministeriële regelingen zijn in het geheel nog niet bekend. Vanuit de ambitie van het DSO en de initiatiefnemer die centraal staat, is het noodzakelijk dat delen van de AMvB's als omgevingsdocument worden aangewezen.

Uniformering

Voor het opstellen van regels is uniformering van belang. Binnen het domein RO is de uniformering al via IMRO-codering ingezet. Vraag is of op de IMRO-codering voortgebouwd kan worden om deze aan te passen aan de Omgevingswet. Is de huidige werkwijze ook hanteerbaar bij het toevoegen van verordeningen, voorschriften voor milieubelastende activiteiten en andere aspecten zoals duurzaamheid, volksgezondheid, etc.? Voor de hanteerbaarheid is wellicht uitgaan van gebiedstypering een bruikbare weg. De meningen over de bruikbaarheid van gebiedstyperingen zijn verdeeld. Zo wijst een deel van de klankbordgroep er op dat sommige gebieden minder eenduidig zijn (menggebieden van functies) en dat binnen een gebiedstype ook verschillende regels kunnen gelden. Zo kan bijvoorbeeld een deel van de binnenstad als beschermd stadsgezicht zijn aangewezen en een deel niet.

De bruikbaarheid van gebiedstyperingen is iets wat nader onderzocht zou kunnen/moeten worden. De invoering van het omgevingsplan leidt waarschijnlijk tot meer dubbelbestemmingen en zonerings. Eenduidigheid van regels en begrippen is van groot belang nu in de Omgevingswet diverse wetten bij elkaar worden gebracht. Een voorbeeld dat tijdens het onderzoek werd genoemd is eisen aan dieraantallen vanuit de natuurwetgeving versus de milieuwetgeving. Hier zitten verschillen tussen. Hetzelfde geldt voor het uniformeren van begrippen uit de wet. De mate van uniformering van begrippen is een belangrijke keuze. Hoe ver wil je daarin gaan?

Privacy en Informatiebeveiliging

Een aantal omgevingsdocumenten bevat persoonsgegevens: Ze zijn op aanvraag van de klant, een burger kan een bezwaar of beroep aantekenen of het bevoegde

gezag legt een burger een specifiek op hem gerichte verplichting op. In deze besluiten staan dus namen en adressen van burgers. Al was het maar voor de verzending. Deze informatie maakt deel uit van het besluit en dat leidt bij verwerking tot persoonsgegevens. Deze verwerking valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze wet vraagt een goede vastlegging van het gebruiksdoel van de verwerking van persoonsgegevens. De noodzaak van de verwerking in relatie tot het gebruiksdoel moet worden aangetoond.

Bij het nemen van het besluit richting de burger is er geen discussie of de persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Anders wordt het bij de publicatie van het besluit. Hiermee komen de persoonsgegevens van het besluit alsmede wellicht andere vertrouwelijke gegevens in de openbaarheid. In het vervolgproject Privacy en Informatiebeveiliging zal worden onderzocht hoe voorkomen kan worden dat er onnodig persoonsgegevens in de openbaarheid komen. Kan de informatie uit het besluit worden losgeweekt of wordt er iets voor de privacy geregeld in de invoeringswetgeving (voor het beheer van de Register Omgevingsdocumenten (ROD)), zoals bijvoorbeeld bij zakelijke rechten in het Kadaster: Daar is de naam gewoon een openbaar gegeven gemaakt, omdat ze noodzakelijk is voor de derdenwerking van het zakelijke recht).

Ten aanzien van algemene beveiligingseisen, gesteld vanuit de gemeentelijke informatievoorziening, zullen gemeenten de BIG (Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten) hanteren om tot werkende oplossingen te komen.

6.3 Visie op regelbeheer

Regelbeheer

Gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving binnen hun grondgebied. Om dit te regelen nemen zij besluiten, waarin de kwaliteiten in de vorm van waarden worden vastgesteld, stellen zij regels aan activiteiten in de leefomgeving en beslissen zij over alle initiatieven in de leefomgeving waarvoor toestemming van het bevoegd gezag vereist is. Ontwikkeling en beheer van de leefomgeving wordt in de vorm van besluiten gereguleerd, bijvoorbeeld in een Omgevingsplan. Regels hebben dan betrekking op een object in de fysieke leefomgeving. Daardoor kunnen regels ook gekoppeld worden aan basisregistraties, waarin objecten worden gedefinieerd.

Regelbeheer gaat over de hele levenscyclus van een besluit. Van het maken van een besluit (wet- en regelgeving, verordening en vergunning) tot en met het ontsluiten hiervan richting gebruikers. Wet- en regelgeving bevatten de regels waarmee gemeenten rekening hebben te houden. Deze regelen "HET WAT". Daarnaast stellen gemeenten zelf regels. Met de Omgevingswet wordt deze bevoegdheid zelfs uitgebreid. Regels zijn echter alleen goed hanteerbaar als alle regels in samenhang bekend zijn en op een zodanige manier worden ontsloten dat initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen er op een slimme manier inzicht in krijgen. "HET HOE" wordt gerealiseerd met regelbeheer. Dit omvat alle functies die nodig zijn om regels in de praktijk toe te passen. Een regel heeft gezien als object een aantal kenmerken, zoals tekst met de juridische formulering, de aanduiding van het werkingsgebied en de waarde die aan de regel wordt toegekend.

Het goed organiseren van regelbeheer is voor invoering van de Omgevingswet een belangrijke eis. Het vraagt om nauwe afstemming van de rol van gemeenten als bevoegd gezag en de manier waarop zij haar informatievoorziening inricht, met de functies en voorzieningen die via het DSO worden geboden.

Regelbeheer in DSO

Er is een directe relatie tussen het DSO en regelgeving. In de blueprint DSO is een tabel opgenomen, waarin per doelstelling van de wet, kort is aangegeven wat de visie op regelgeving is. Deze tabel, die hieronder is weergegeven, zou je kunnen zien als eisen die de opdrachtgever van het DSO hanteert voor het digitaal ondersteunen van regelgeving en toepassing daarvan.

| # | Doel | Toelichting |
|---|---|---|
| 1 | Vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. | Alle wet- en regelgeving, verordeningen en vergunningen worden gestructureerd op maat en in samenhang op één plek voor gebruikers ontsloten. Hierdoor wordt een gelijkwaardige informatiepositie gerealiseerd voor initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezagen. Ook worden regels als begrijpelijke beslisbomen en formulieren in het Digitaal Loket Omgevingswet beschikbaar gemaakt via gebruikerstoepassingen. Het is een open stelsel waardoor bevoegd gezagen en derden slimme toepassingen kunnen ontwikkelen op basis van de services en gegevens en gebruiksgemak verder kunnen vergroten. |
| 2 | Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. | Alle gegevens zijn locatie- en activiteitgericht. Hiermee krijgen gebruikers geïntegreerde oplossingen op maat. Regels van verschillende bevoegd gezagen die op een locatie van toepassing zijn worden in samenhang (gestapeld) getoond. De inhoud van regels en vragen in beslisbomen kunnen veranderen afhankelijk van de locatie. Bijvoorbeeld de maximale bouwhoogte binnen het centrum is 10m en daarbuiten 15m. Als de gebruiker een locatie binnen het centrum aangeeft is de vraag "Is de bouwhoogte lager dan 10m?". Buiten het centrum is de vraag "Is de bouwhoogte lager dan 15 m?". |
| 3 | Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. | Met de introductie van de Omgevingswet verschuift het zwaartepunt van regelgeving van landelijk naar lokaal bevoegd gezag. Er wordt minder landelijk geregeld en het lokaal bevoegd gezag krijgt meer ruimte om zelf regels te stellen. Dit betekent dat zij ook de bijbehorende beslisbomen en formulieren moeten opstellen om de juridische teksten (besluiten) toepasbaar te maken in het loket. Doen ze dit niet dan is er voor die regels geen check of aanvraag of melding mogelijk in het loket. Toepasbare Regels zorgen dat het lokaal bevoegd gezag eigen beslisbomen en formulieren kan maken. Hiervoor maakt het lokaal bevoegd gezag gebruik van een eigen regelbeheertool of van de landelijke. |
| 4 | Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. | Door de regels in samenhang te tonen is duidelijk welke regels op een locatie van toepassing zijn. Goede en begrijpelijke beslisbomen en formulieren voorkomen onnodige aanvragen en meldingen en de kwaliteit en volledigheid van aanvragen en meldingen neemt toe. |

Tabel x: Doelen DSO, uit Blueprint Overall GAS, v0.97, 16-11-2015 (ongewijzigd overgenomen)

6.4 Regelbeheer gemeenten en relatie met informatievoorziening

Uitgangspunten regelbeheer gemeenten

De Omgevingswet maakt dat gemeenten op een fundamenteel andere manier naar regelbeheer moeten kijken. Als centrale uitgangspunten voor de gemeentelijke visie worden de volgende punten gehanteerd:

1. De gebruiker en zijn leefomgeving staan in de Omgevingswet centraal. Dit komt overeen met de bedoeling van de Omgevingswet om te redeneren vanuit initiatiefnemers en belanghebbenden en niet alleen vanuit bevoegd gezag.
2. Voor gemeenten betekent dit dat niet alleen het besluit centraal staat, maar vooral de wijze waarop regels naar de samenleving ontsloten worden. Het bevoegd gezag moet er zelf mee kunnen werken, maar de regels moeten via het digitale stelsel ook toegankelijk zijn voor initiatiefnemers en belanghebbenden.
3. Overheid en samenleving (initiatiefnemers en belanghebbenden) hebben een gelijke informatiepositie. De informatie is gelijk, betrouwbaar en toegankelijk voor iedereen, overheid, belanghebbende en initiatiefnemer.
4. Voor de samenleving is ontsluiting van regels pas zinvol als alle regels in het fysieke domein en van toepassing op een bepaalde persoon en situatie (locatie of activiteit), integraal ontsloten worden. Onafhankelijk van welk bevoegd gezag de regels heeft gemaakt. Niet alleen de algemene, rijksregels, maar ook de regels die andere bevoegde gezagen op grond van lokale afwegingsruimte, zelf toevoegen.
5. Niet alle gemeenten zijn gelijk. Er zijn verschillende benaderingen mogelijk in regelbeheer. Op grond van bovenstaande punten is het wel nodig om waar mogelijk uniformiteit na te streven. Vooral op de vorm die gekozen wordt voor de wijze van maken, toepassen en aanbieden van regels.

Stadia regelbeheer

Er is een nauwe relatie tussen de regels in het omgevingsplan, de processen om regels te ontwerpen en ontsluiten en de informatievoorziening van gemeenten. In de tabel hieronder is weergegeven dat er drie stadia in te onderkennen zijn. Deze zijn overgenomen uit de Blueprint Overall GAS, v0.97 van 16-11-2015.

| Stadia | Activiteiten |
|------------------|---|
| Maken | het opstellen van juridische teksten, zoals een omgevingsplan en het nemen van een besluit tot vaststelling. |
| Toepassen | Het analyseren en modelleren van de regels uit een besluit en het vertalen daarvan naar een toepassing die voor de gebruiker te begrijpen is. |
| Aanbieden | Het ontsluiten van besluiten en toepasbare regels naar gebruikers. |

6.4.1 *Maken regels*

Omgevingsplan centraal

Bij het opstellen van een omgevingsplan, wordt beoordeeld of de huidige, geldende regels in het plan passen, door:

- regels te schrappen die onnodig gevonden worden;
- regels op te nemen die op grond van de Omgevingswet moeten;

- regels op te nemen die de gemeente vanuit eigen lokale afwegingsruimte nodig vindt;
- voor de overige van geval tot geval te bekijken of regels in het omgevingsplan worden opgenomen.

Veel regels voor het fysieke domein kunnen op deze wijze worden opgenomen in het omgevingsplan. Als regels meer open zijn, of voor interpretatie vatbaar, zoals beleidsregels, instructies of omgevingswaarden, worden soms andere manieren gekozen voor ontsluiting. Er kan een bijvoorbeeld een hyperlink naar een beleidsdocument worden opgenomen, of alleen de relevante artikelen, of de regels kunnen via kaartlagen worden gepresenteerd.

Muteren regels

Bevoegde gezagen, zijn als bronhouder verantwoordelijk voor de eigen besluiten en regels. Gemeenten zijn er wel over eens dat de regels via een landelijke voorziening worden aangeboden en dat daarbij integratie wordt nagestreefd. Hoe mutaties op de landelijke voorziening doorgevoerd worden, moet worden onderzocht. Belangrijke vragen zijn:

- Wie beheert de bronbestanden en waar worden deze opgeslagen (centraal of decentraal)?
- Kan elk bevoegd gezag zijn eigen wijzigingen doorvoeren, of wordt bij elk omgevingsdocument één bevoegd gezag aangewezen dat als "eigenaar" van het omgevingsdocument de regie op alle wijzigingen voert? Kan een provincie bijvoorbeeld een projectbesluit pas laten doorwerken in een omgevingsplan als de gemeente deze mutatie aanbrengt, of kan zij dat zelf en rechtstreeks doen?
- Welke informatie is per fase van voorbereiding van een besluit toegankelijk en op welke wijze? Zijn rechtelijke besluiten over een omgevingsplan bijvoorbeeld direct te zien, of pas na verwerking door de gemeente?
- Op welke manier worden mutaties doorgevoerd? Kan dit rechtstreeks, of periodiek en door wie en in welke vorm?

Ondersteuning bij nieuwe werkwijze

Gemeenten hebben er grote behoefte aan om samen met de VNG een model te maken, een kader voor het opstellen van een omgevingsplan. Gedacht wordt aan:

- een hoofdlijnenstructuur voor een omgevingsplan (model of prototype van een plan);
- definitie van gebiedstypen (bijvoorbeeld landelijk gebied, stadscentrum, bedrijventerrein) en bijbehorende staalkaarten (voorbeelden);
- thema's uitgewerkt in bouwstenen (de onderwerpen die eerst werden vervat in gemeentelijke verordeningen of beleid).

Om het model in de praktijk te kunnen hanteren, is er behoefte aan een handreiking, die rekening houdt met de verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld voor de manier waarop zij regels uit verordeningen willen opnemen in het omgevingsplan.

Een ander aspect is de samenwerking met leveranciers en adviseurs. Veel gemeenten werken samen met of gebruiken oplossingen voor het maken van regels die door marktpartijen worden geleverd. Voor veranderingen in het ontwerpen van regels moeten goede afspraken worden gemaakt en de bijbehorende

standaards/modellen moeten tijdig beschikbaar zijn. Bij gemeenten speelt VNG/KING daarin een rol.

Dynamiek omgevingsplan

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe regelgeving Omgevingswet is dat nieuwe regels sneller naar het publiek ontsloten worden. De dynamiek bij het opstellen van regels zal toenemen, als gevolg van een toenemend aantal wijzigingen van het omgevingsplan. De gemeente blijft verantwoordelijk bevoegd gezag voor het omgevingsplan, maar wijzigingen kunnen ook van andere bevoegde gezagen komen. Projectbesluiten van provincies werken bijvoorbeeld rechtstreeks door in een omgevingsplan.

6.4.2 *Toepassen regels*

Integratie van regels

Vanuit gebruikersperspectief is het streven dat alle regels, zowel Rijksregels als lokale regels van gemeenten, provincies en waterschappen, met één klik toegankelijk zijn.

Gemeenten willen hier graag genuanceerd mee omgaan en het type gebruikersvragen leidend maken voor de te volgen werkwijze. Door een onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexe gevallen, kunnen regels voor een groot deel worden geïntegreerd. Eenvoudige gevallen maken voor gemeenten tot wel 90% van het totale aantal uit. Het gaat bijvoorbeeld om vragen of een activiteit op een bepaalde locatie toegestaan is, of welke waarden op een locatie gelden. Gebruikers vinden het prettig om hier snel, via internet antwoord op te krijgen. De regels voor eenvoudige gevallen kun je op deze manier ontsluiten. Een gebruiker kan zich snel een oordeel vormen over de regels die op een locatie van toepassing zijn en of hij voor zijn activiteit een vergunning nodig heeft (afwijking van gestelde regels) of een melding moet doen. Voor deze gevallen zijn mogelijk geen beslisbomen nodig, maar kan toepassing worden geregeld door intelligentie in de regels zelf op te nemen. Indien gewenst, kunnen eenvoudig beslisbomen (vragenbomen) worden ingericht. Als de initiatiefnemer besluit een aanvraag in te dienen, moeten de gegevens uit de beslisboom worden meegenomen in de aanvraag. De gebruiker hoeft deze dan maar één keer in te voeren.

Complexe gevallen zijn meer probleemgestuurd, er zijn soms meer regels van toepassing en de afweging of een activiteit wordt toegestaan is lastiger. Bij de uitbreiding van een woonhuis met een praktijkruimte is mogelijk een verandering van bestemming aan de orde, een beoordeling van de verandering van de monumentale status van een pand, gevolgen voor gezondheid als in de praktijkruimte toxische stoffen worden gebruikt, of de stedenbouwkundige inpassing. Accepteer bij de complexe gevallen dat je, zeker voorlopig, een professional nodig hebt om de regelgeving te interpreteren en te beoordelen of deze activiteit wordt toegestaan en onder welke voorwaarden. De beslisboom geeft dan na de eerste vragen aan: "neem contact op met uw gemeente". De regels voor complexe gevallen zijn (nog) niet in een eenvoudige beslisboom (vragenboom) toegankelijk te maken. Gelet op de moeite die het kost om dit wel te doen en het aantal gevallen waarom het in de praktijk zal gaan (rond de 10% van het totaal), is dit bedrijfseconomisch ook niet verantwoord.

Gemeenten stellen daarom een gefaseerde realisatie voor. Begin met de ontsluiting van regels voor de veelvoorkomende vragen en breidt dit gefaseerd uit. Accepteer dat "alle regels" voorlopig niet aan de orde is, ook omdat vraagstukken als eigenaarschap van gegevens, validatie, privacy en beveiliging nog niet opgelost zijn.

Gebruik regels in bedrijfsprocessen

Gemeenten zijn als bevoegd gezag ook zelf gebruikers van de eigen regels. In de planvorming en bij het verlenen van vergunningen, maar ook in operationele processen. Het is belangrijk dat, ook in het digitale stelsel, rekening wordt gehouden met de snelle innovaties die hier plaatsvinden. Op dit moment zien we toepassingen, waarbij regelgeving en operationele gegevens worden gecombineerd om scenario's door te rekenen op effecten. Deze toepassingen en het gebruik van big data, gaan de komende jaren een grote vlucht nemen. Als voorbeeld: een toename van verkeer kan leiden tot luchtverontreiniging die gestelde waarden overschrijdt. Een gemeente zal dan willen afwegen of maatregelen nodig zijn om dit terug te dringen en welke maatregelen het meest geschikt zijn. Of andere voorbeeld: naar verwachting zal ook de participatie van het publiek hier een rol in gaan spelen. Er lopen al verschillende initiatieven waarin burgers gegevens aanleveren, bijvoorbeeld metingen van fijnstof. Gemeenten willen dat het digitale stelsel Omgevingswet voldoende open is om de markt te stimuleren deze toepassingen te ontwikkelen. Validatie en bestendigheid zijn belangrijke aandachtspunten bij gebruik van big data.

Uniformeren van begrippen

Zolang we in de praktijk verschillende begrippen hanteren voor dezelfde dingen, is het onmogelijk de regels die op een locatie van toepassing zijn, integraal te ontsluiten. Het streven moet daarom zijn van eenzelfde set aan begrippen gebruik te maken, die bij voorkeur via een landelijk register (database) ontsloten worden voor gebruik.

Regels ontsluiten op locatie

Er zijn in principe twee mogelijkheden voor het vastleggen van het werkingsgebied van een omgevingsregel:

- Als een omgevingsregel een object uit de basisregistratie betreft (BAG of BRK) betreft, dan is het werkingsgebied één van de vastgelegde kenmerken. Deze kan fungeren als een landelijke, unieke identificatie (ID).
- Als een omgevingsregel *geen* betrekking heeft op een object uit de basisregistraties, dan zal het werkingsgebied/ gebied handmatig vastgesteld/ingetekend moeten worden en zal informatie nodig zijn over de kwaliteit van vastlegging (zoals actualiteit en nauwkeurigheid).

Beide methoden zijn valide en nodig om regels van werkingsgebied te voorzien, of dit nu het niveau van een object is, een gebied, of een gemeente. Gemeenten willen dat er met beide opties rekening wordt gehouden bij het opstellen van informatiemodellen en standaarden voor het uitwisselen van gegevens. In bijlage 6.5 zijn de afwegingen met voor- en nadelen verder uitgewerkt.

Het per regel toekennen van een werkingsgebied vraagt van gemeenten een behoorlijke inspanning. Zij willen ondersteund worden in de manier waarop dit, gelet op de eigen situatie, het best gerealiseerd kan worden.

6.4.3 *Aanbieden van regels*

Toegang tot besluiten en regels

Bij het aanbieden van regels aan het publiek (initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen), is het nodig een onderscheid te maken in aanbieden van besluiten en aanbieden van regels. Besluiten regelen de rechtsgeldigheid van regels. Zo wordt een omgevingsplan vastgesteld door de gemeenteraad en krijgt daarmee rechtskracht. Dit geldt ook voor elke wijziging op het omgevingsplan. Het is voor

betrokkenen belangrijk dat besluiten eenvoudig toegankelijk zijn. Ook moet inzichtelijk zijn welke besluiten in voorbereiding zijn.

Dit werkt ook door op regels. Regels zijn de rechtsgeldige regels die op een bepaalde datum gelden. Regels worden afgeleid van besluiten. Elk besluit leidt tot nieuwe regels. De oude regels blijven gelden voor de periode waarin zij van kracht waren. Nieuwe regels die worden toegevoegd hebben een eigen houdbaarheidsperiode, beginnend met een datum van ingang en een einddatum (bepaald of onbepaald).

Dit is een heel andere manier van werken. Een omgevingsplan is straks geen plan meer, dat eenmalig wordt vastgesteld en voor een periode van tien jaar geldig is, zoals het bestemmingsplan. Het omgevingsplan wordt een database van regels voor de fysieke leefomgeving, die continu worden gewijzigd. Het plan is dan de set aan regels, zoals die op een bepaalde datum gelden. Voor de initiatiefnemers, bevoegde gezagen of belanghebbenden is dit de basis waarop zij rechtsgeldig kunnen handelen.

Mutaties hebben een geldigheidsduur. Soms met een einddatum, maar als de datum niet bepaald is, geldt de regel tot het moment dat een nieuwe mutatie de oude regel vervangt.

Meervoudig bronhouderschap

Voor meervoudig bronhouderschap van omgevingsdocumenten is nog geen definitieve oplossing gekozen, want er zijn te veel openstaande vragen:

- In het ene model, dat zoveel mogelijk de Awb volgt, is de gemeente eindverantwoordelijk voor het omgevingsplan. Dit model kijkt vooral vanuit de juridische wereld en de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. De gemeente consolideert alle besluiten, ook gerechtelijke uitspraken en projectbesluiten en voert die door als aanpassing op het oorspronkelijke plan (was- wordt mutaties). Onderkend wordt dat er risico's kleven aan de time-lag tussen het bekend worden van een wijziging, het besluit en de verwerking daarvan in het plan. Als real-time verwerking niet mogelijk is, vereist dit mogelijk plaatsing van een disclaimer.
- In het andere model voert elk bevoegd gezag zelf en rechtstreeks wijzigingen door in het omgevingsplan. Dit is de benadering die vanuit dienstverlening naar eindgebruikers populair is. Die worden op hun wenken bediend. In de landelijke voorziening is altijd de laatste versie van een plan beschikbaar. Consolidatie is nu niet meer nodig, want wijzigingen worden rechtstreeks doorgevoerd. Natuurlijk moeten er wel goede afspraken worden gemaakt over de wijze waarop dit gebeurt.

Om een definitieve keuze te maken, moeten beide modellen verder worden uitgewerkt, waarbij ook naar een gefaseerde invoering gekeken moet worden.

Ontsluiten van regels

Aan beslisbomen wordt voor de ontsluiting van regels een belangrijke plaats toegekend. Voor gebruikers die slechts incidenteel een vraag stellen, kan dit toereikend zijn. Maar er zijn ook professionele partijen, die andere eisen stellen. Op grond van de resultaten van de customer journeys willen gemeenten kijken of ook deze bediend kunnen worden. De overheid moet misschien geen beslisbomen voorschrijven, maar de markt uitnodigen om met oplossingen te komen voor het ontsluiten van regels. Voor particuliere gebruikers kan bijvoorbeeld kennistechnologie worden ingezet in plaats van beslisbomen, of kunnen mutaties in

overheidssystemen via apps worden aangebracht in plaats van via formulieren. Voor professionele partijen kan onderzocht worden of regels rechtstreeks ingelezen kunnen worden in eigen modellen (bijvoorbeeld BIM) of ontwerppapplicaties (als 3D). Dit zou ook de afhandeling van eventuele aanvragen of meldingen binnen de gemeente kunnen optimaliseren.

Facilitaire organisatie

Er is behoefte aan een landelijke, facilitaire organisatie die gemeenten de zorg uit handen kan nemen om regels uit eigen besluiten af te leiden en deze via een landelijke voorziening toegankelijk te maken. Gemeenten als bevoegd gezag blijven wel zelf verantwoordelijk. Gemeenten leveren hun besluiten aan bij de facilitaire organisatie, de facilitaire organisatie vertaalt dit naar toepasbare regels, bijvoorbeeld in vraag- of beslisbomen, of formulieren. Het gevolg is meer uniformiteit, meer kwaliteit, consistentie van benadering naar gebruikers, snelheid en inzicht. Dat draagt bij aan de doelen van de Omgevingswet. Het moet nader onderzocht worden welke diensten deze facilitaire organisatie kan leveren en hoe deze het best kan worden afgestemd op de besluitvormingsprocessen van gemeenten.

6.5 Regelbeheer in DSO

DSO

De basis voor Het DSO ligt in het op 1 juli 2015 getekende Bestuursakkoord. IPO, UvW, VNG en Rijk maken daarin afspraken over de manier waarop de Omgevingswet wordt geïmplementeerd. De digitale ondersteuning die gevraagd wordt, is in drie scenario's beschreven. Afspraak is dat het stelsel bij inwerkingtreding van de wet, naar verwachting eind 2018, in elk geval het huidige niveau van dienstverlening ondersteunt. Verdergaande ambities in de periode tot 2024 worden op basis van nader onderzoek, ontwikkeling van business cases en nadere besluitvorming, gefaseerd ingevoerd.

Het visiedocument voor het digitale stelsel Omgevingswet (versie 0.92) is een nadere uitwerking van de doelstellingen voor digitalisering in het Bestuursakkoord. Het schetst de ambities, doelen en eisen van de opdrachtgever.

Intussen is dit vertaald naar het DSO, een programma waarmee de overheid beoogt een stelsel van voorzieningen te realiseren om de digitale ondersteuning voor de Omgevingswet goed te regelen. Het DSO is een samenhangend geheel van projecten, dat als een stelsel fungeert. In de blueprint (versie 0.97 uit 2015) wordt de werking van het stelsel en de belangrijkste functies beschreven. Het geeft aan wat de plek van functies en actoren zijn in het stelsel, wat hun onderlinge relaties zijn en wat de afbakening van het stelsel is. In Bijlage 6.6 is de positie van Regelbeheer in DSO weergegeven.

Belangrijk element van dit stelsel is het ondersteunen van overheden, of bevoegde gezagen in het ontwerpen van regels, de toepassing in de kerninstrumenten van de wet en de ontsluiting van deze regels naar initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen.

Regelbeheer in het DSO

Het stelsel levert samengevat de volgende functionaliteit voor regelbeheer:

Maken

Deze functionaliteit wordt niet direct door het stelsel geboden. Het opstellen van regels is de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. Het is wel belangrijk dat het bevoegde gezag daarbij gebruik kan maken van uniform gedefinieerde begrippen die in het stelsel worden gehanteerd. Er is een behoefte dat deze in de vorm van (semantische) standaards ter beschikking worden gesteld.

Toepassen

Het stelsel dient te voorzien in de volgende functionaliteit:

- eenduidige beschrijving van begrippen die in regels worden gehanteerd;
- opslag van alle juridische teksten en besluiten, in alle stadia van totstandkoming;
- verwerking van regels naar begrijpelijke regels (beslisbomen en formulieren die de interactie met gebruikers ondersteunen).

Aanbieden

Het stelsel dient te voorzien in de volgende functionaliteit:

- uitwerking van de manier waarop gebruikers interactie hebben met het stelsel;
- publicatie van besluiten in alle fasen van totstandkoming.

De fasen die gemeenten onderkennen bij het nemen van besluiten zijn:

- kennisgeving (de aankondiging van het voornemen een plan te maken of een wijziging op een bestaand plan door te voeren);
- opstellen besluit:
- ontwerpbesluit (het concept-besluit met toelichting en verbeelding op de plankaart, zoals die ter besluitvorming voorligt);
- publicatie Ontwerpbesluit;
- indienen zienswijzen (de gelegenheid bieden aan belanghebbenden om een reactie op het plan of een wijziging daarvan te geven);
- besluit (het door de gemeenteraad genomen besluit);
- beroep (de mogelijkheid bij de Raad van State in beroep te gaan tegen het door de gemeenteraad genomen besluit);
- publicatie (publicatie van het besluit, via de daartoe geëigende wegen);
- inwerkingtreding (datum van inwerkingtreding van het besluit).

In het DSO zoals dat nu is voorzien dat functionaliteit beschikbaar is om in elk geval de rijksregels op deze manier toepasbaar te maken en aan te bieden. Andere bevoegde gezagen worden in de gelegenheid gesteld hun regels via dezelfde voorzieningen toe te voegen, of deze door een koppeling met eigen systemen beschikbaar te maken. Voor gemeenten is het van belang dat DSO zoveel mogelijk gebruik maakt van functies die er nu al zijn in het kader van bijvoorbeeld Awb en dat DSO geen domeinspecifieke oplossingen ontwikkelt, als de functionaliteit door hergebruik daarvan wordt afgedekt.

Voor gebruikers zijn regels pas zinvol, als alle regels betrekking hebbend op een bepaalde activiteit, integraal toegankelijk zijn. Integratie is alleen mogelijk als bevoegde gezagen dezelfde uniforme eisen stellen aan de vorm waarin waarden worden vastgelegd. Daar moeten afspraken over worden gemaakt. Niet over de inhoud van waarden. Die worden door elk bevoegd gezag zelf bepaald. Als voorbeeld: we spreken wel af hoe we de bouwhoogte van een object vastleggen, niet welke bouwhoogte we hanteren.

Gemeenten hebben de behoefte dat het DSO ook alle lokale regels ontsluit, die zij willen aanbieden. Zij willen ondersteund worden in de verwerking van besluiten tot toepasbare regels en willen voor alle fasen in de totstandkoming dat gebruikers een integraal beeld krijgen van omgevingsdocumenten, inclusief alle wijzigingen die in procedure zijn.

Om regels toe te passen in gebruikersapplicaties willen gemeenten dat een facilitaire organisatie wordt ingericht om hun besluiten naar toepasbare regels te vertalen. Het wordt aan DSO overgelaten in welke vorm deze gebruikersinterface eruitziet. Op dit moment wordt vaak gesproken over beslisbomen en formulieren. Ook de inzet van geavanceerde zoekmachines en kennissystemen, zou daarbij overwogen moeten worden. Hoe de facilitaire organisatie in te richten, moet nader worden onderzocht.

6.6 Samenvatting eisen vanuit gemeentelijke informatievoorziening

Als samenvatting zijn in onderstaande tabel de eisen en wensen opgenomen die gemeenten vanuit wet en regelgeving en regelbeheer hebben voor wet- en regelgeving, instrumenten, informatievoorziening en DSO. In de tabel maken we het onderscheid tussen eisen en wensen en aanbevelingen. Per item is aangegeven op wie het betrekking heeft: op het programma DSO (P), koepel VNG/KING (K), of bevoegd gezag (BG).

| | Eisen en Wensen | Aanbevelingen |
|---|---|---|
| Wet- en regelgeving en informatievoorziening | <ul style="list-style-type: none"> - Keuzevrijheid gemeenten bij het opnemen van verordeningen in het Omgevingsplan (K) - Verordeningen gefaseerd kunnen opnemen in DSO (P) - Vergunningen aanmerken als omgevingsdocument (K) - Het digitale stelsel biedt inzicht in alle fasen die een besluit doorloopt (P) - Beleidsregels kunnen koppelen aan regels waar deze bij horen - Voorkeur voor digitaal indienen vergunningsaanvragen en meldingen (BG) - Onderzoek naar archieffunctie van landelijke registraties (P) - Onderzoek naar verwerking gerechtelijke uitspraken (P) - Onderzoek Privacy (persoonsgegevens) (P) - Afspraken en standaards met adviseurs en leveranciers (P) | <ul style="list-style-type: none"> - Voorstel opnemen verordeningen in Omgevingsplan (K) - Nader onderzoek hoe dit gefaseerd te realiseren. (K) |

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing IMRO codering (P) - Beleidsregels moeten gekoppeld kunnen worden aan de regels in het omgevingsplan waar ze bij horen (P) - Omgevingsdocumenten hebben per datum rechtsgeldigheid (P) - Stimuleren van de markt om om toepassingen te ontwikkelen voor combinatie regels en operationele gegevens (P) | <ul style="list-style-type: none"> - Open stelsel bevorderen (P) |
| Maken van regels | <ul style="list-style-type: none"> - Lijst van uniforme begrippen opstellen en gebruiken in regels (P/K/BG) - Opstellen model Omgevingsplan (K) - Afstemmen Omgevingsvisie en Programma (K) | <ul style="list-style-type: none"> - Landelijk register - Pilotproject Omgevingsplan (K) - Handreiking Omgevingsplan (K) |
| Toepassen van regels | <ul style="list-style-type: none"> - Integraal ontsluiten van alle regels (P) - Gefaseerde realisatie (P) - Zorg voor een open digitaal stelsel, zodat toepassing van regels in bedrijfsprocessen gemeenten gestimuleerd wordt (P) - Werkingsgebied van een regel per object (basisregistraties) kunnen vastleggen, of via handmatig intekenen (geo) (P) | <ul style="list-style-type: none"> - Onderscheid maken tussen eenvoudige en complexe gevallen (P) - Meer methoden dan alleen beslisbomen en formulieren hanteren voor ontsluiten regels op lokatie (P) - Hou rekening met mogelijkheid nieuwe ontwikkelingen in te passen (P) - Ondersteun gemeenten hier in (P) |
| Aanbieden van regels | <ul style="list-style-type: none"> - Nader onderzoek naar de twee modellen voor meervoudig bronhouderschap (P) - Onderzoek naar opnemen | <ul style="list-style-type: none"> - Open stelsel bevorderen (PO) |

| | | |
|--|--|--|
| | regels in modellen en oplossingen van marktpartijen (P) - Facilitaire organisatie om besluiten te vertalen naar toepasbare regels (P) | - Geen domeinspecifieke voorzieningen als hergebruik van bestaande voorzieningen mogelijk is (P) |
|--|--|--|

6.7

Realisatie

Veel eisen, wensen en aanbevelingen behoren tot de verantwoordelijkheid van het programma DSO. Het zijn projecten die nadere eisen stellen aan projecten binnen het programma (opnemen omgevingsdocumenten), die vanuit de optiek van gemeenten iets zeggen over de wijze van uitvoering (bijvoorbeeld gefaseerde invoering regelbeheer of archivering), of die nieuw zijn (zoals facilitaire organisatie voor regelbeheer).

De eisen/wensen en aanbevelingen zijn gegroepeerd in vervolprojecten, die na deze verkenning opgepakt kunnen worden. De vervolprojecten zijn te vinden in Bijlage 1.2.

Gemeenten hebben uitdrukkelijke instructies gegeven hoe vervolprojecten uitgevoerd moeten worden. Het heeft de voorkeur dit zoveel mogelijk 'werkendeweg' te doen. Dat kan door participatie in lopende DSO-projecten, maar ook door zelf proeftuinen te starten en al doende te leren – we stellen voor een innovatiespoor te starten (vervolproject 2.1). In de werkateliers hebben we gezien hoe belangrijk het is om te onderzoeken, analyseren en te rapporteren in directe samenwerking van deskundigen met hun wortels in de praktijk. Daarbij is het van belang rekening te houden met verschillen tussen gemeenten. Zoals geschetst in hoofdstuk 2, zijn hiervoor verschillende archetypen geïdentificeerd.

7 Evaluatie

7.1 PID vs. resultaten VIVO

Elke evaluatie begint met de vergelijking van de belofte (Mandate en PID) en de realisatie. We doen dat, beknopt, op twee niveaus, namelijk de scope en de deliverables. In onderstaande tabel is dit op een rijtje gezet, waarbij is aangegeven welke elementen van de scope via de Mandate naar de PID zijn gegaan ('PID') en welke zijn toegevoegd ('extra').

| Aard | Scope PID | Realisatie VIVO |
|-------|---|--|
| PID | Analyse van processen en informatievoorziening bij gemeenten en hun ketenpartners zoals adviseurs, omgevingsdiensten en andere bevoegde gezagen. | Opgeleverd. Ook constatering dat er nog veel onduidelijk is; vervolgproject en streven naar uitvoeringsvarianten. |
| PID | Onderzoek naar en bepaling van de rol van gemeenten bij levering gegevens aan de informatiehuizen. | Nog te veel onduidelijkheid; vervolgproject. |
| PID | Het inventariseren en afbakenen van projecten die gemeenten noodzakelijk vinden en waarin zij samen willen werken om aan te sluiten op DSO of bij willen dragen aan ontwikkeling. | Opgeleverd. |
| PID | In beeld brengen van de consequenties voor realisatie van deze projecten (capaciteit, kosten-baten, organisatie en planning). | Gedaan voor kosten; voor projecten die snel moeten starten worden in april de andere aspecten beschreven in projectkaarten. |
| PID | Onderzoek naar en bepaling van hergebruik e-overheid voorzieningen en standaarden. | Gestart; wordt uitgewerkt in vervolgproject. |
| PID | Organiseren betrokkenheid gemeenten | Zeer succesvol (Ateliersessies, meerdere tussentijdse sessies) |
| PID | Mogelijkheden samenwerking met andere Bevoegde Gezagen onderzoeken | Is benoemd in aanbevelingen en vervolgprojecten. |
| Extra | De analyse van de consequenties van wet- en regelgeving en de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet. | Opgeleverd. Er is een vervolganalyse gedefinieerd om ook de impact op andere inrichtingsaspecten dan Informatievoorziening te onderzoeken. |
| Extra | Regelbeheer | Opgeleverd. |
| Extra | Dienstverlening: de analyse van veranderingen (kansen) t.a.v. de dienstverlening en de consequenties voor het DSO. | Aanpak voor analyse opgeleverd en 1 ^e klantreis. De feitelijke analyse en consequenties voor DSO worden in het vervolgproject gedaan. |
| Extra | Informatiebeveiliging en Privacy | Opgeleverd. |
| Extra | Archivering | Opgeleverd. |
| Extra | Proces Toezicht en Handhaving | Opgeleverd. |

Wat betreft de deliverables zijn dit de wijzigingen ten opzichte van de PID:

- Vertaling van resultaten werkpakketten naar archetypen (verandertypen): is nog te vroeg. Aandacht vooral naar minimumniveau 2018 en de 'delta'.
- Het vanuit situatie 2024 terug redeneren naar 2018 en vervolgens naar de 'delta' met de huidige situaties is in dit stadium nog niet mogelijk; we hebben dit vooral in het Werkpakket Dienstverlening verankerd. Van daaruit zullen de bevindingen worden verwerkt in de andere aandachtsvelden.
- Niet alle processen zijn uitgewerkt. Er bleken meer processen te zijn dan gedacht; de helft is uitgewerkt, de andere processen worden in een vervolgproject uitgewerkt.

7.2 Commissie D&I en Digitale Agenda 2020

In bijlage 7.1 van de PID zijn richtinggevende waarden en aandachtspunten meegegeven aan VIVO en het vervolg. In deze paragraaf beschrijven we beknopt op welke wijze deze binnen VIVO en/of het vervolg zijn geborgd.

De richtinggevende waarden van de Commissie D&I:

- *Beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van de informatievoorziening.* Dit wordt in alle opzichten meegenomen, in VIVO ook al door aandacht voor Archivering en Samenwerkingsruimte en de aandacht voor dienstverlening (bruikbaarheid).
- *Hergebruik van bestaande voorzieningen en standaardisatie van (dienstverlenings)processen, gegevens en koppelvlakken (hergebruik, tenzij...).* Dit is een uitgangspunt in VIVO. Op het vlak van de GDI wordt dit in een vervolgproject verdiept. Op het vlak van dienstverlening is het een ontwerp (serviceformules).
- *Flexibiliteit, vooral met het oog op de exponentiële en vaak disruptieve ontwikkelingen: gaan we niet iets met een blauwdruk van 2015 in 2024 realiseren wat in 2017 al verouderd was?* In de vervolgprojecten is voorzien in een 'innovatiespoor', waarin ruimte is voor experimenten (technologie) en het stimuleren van bottom-up trajecten. Met diverse partijen (vakorganisaties, leveranciers, andere BG's, PDSO) zijn hier tijdens VIVO gesprekken over gevoerd en er is een grote behoefte dit in te vullen.
- *Haalbaarheid, in de zin van: wat is het minimumniveau van voorzieningen dat nodig is om in 2018 'live' te kunnen gaan? En wat als dat niveau niet wordt gehaald. Wat is het basisniveau dat gemeenten moeten halen voordat aansluiting op het DSO kan worden gerealiseerd. Hoe zorgen we dat flexibiliteit tussen plateaus 2018 en 2024 mogelijk blijft?* Het minimumniveau is in VIVO gedefinieerd; plateau 2024 alleen vanuit Dienstverlening. In de vervolgprojecten moet de flexibiliteit tussen de plateaus verder worden verkend (en als ontwerp worden meegenomen).
- *Integraliteit: de onderdelen van het Digitaal Stelsel worden integraal ontwikkeld, binnen de VNG wordt het vraagstuk van de Omgevingswet ook integraal aangepakt.* VIVO is uitstekend ingebed in het Programma Invoering van de VNG en diverse vervolgprojecten die onder Invoering vallen zijn benoemd.
- *Gebruiksvriendelijkheid: het DSO wordt ontwikkeld vanuit de vraag van betrokkenen (bevoegd gezag/gemeenten, initiatiefnemer en betrokkene⁶).* Dit wordt het meest prominent gedaan in het werkpakket Dienstverlening. Door het maken van klantreizen worden de informatiebehoefte en de eisen aan het DSO

⁶ Terwijl dat in het huidige visie document dat ter review ligt nog onvoldoende het geval is.

vanuit initiatiefnemers in kaart gebracht en vertaald naar dienstverlening, processen, informatievoorziening et cetera. In het vervolgproject (dat al is gestart) worden zo'n 16 klantreizen uitgewerkt.

Digitale Agenda 2020

Bovendien heeft DA2020 enkele doelen en aandachtsgebieden benoemd, die met alle (collectieve) ontwikkelingen en projecten op het vlak van Dienstverlening & Informatievoorziening bevorderd moeten worden, te weten:

1. *Aansluiting op, gebruik van en beïnvloeding doorontwikkeling van de GDI.* De eerste aanzet is gedaan; dit wordt in vervolgproject verdiept.
2. *Collectiviteit; 'gemeentelijke onderdelen van het Digitaal Stelsel waarop gemeenten zich niet onderscheiden, moeten ze gezamenlijk of collectief doen'.* Dit blijft uitgangspunt bij de modellering en de veranderaanpak (archetypen, uitvoeringsvarianten) en is in VIVO al verder uitgewerkt en onderzocht op draagvlak.
3. *Versterking opdrachtgeverschap naar leveranciers en vermindering afhankelijkheid ('lock-in').* Speelt in VIVO nog geen rol, wel in de vervolgprojecten.
4. *Trendwatching: aangesloten zijn en blijven op de (versnellende) ontwikkelingen in de samenleving, wetenschap en technologie.* Er wordt (vervolgproject) een Innovatiespoor ingericht dat hier invulling aan geeft. De looptijd van VIVO was te kort om dit parallel te organiseren.
5. *Pro-actieve houding tov. het Rijk.* Door VIVO en onze inbreng in Visiedocument en Doelarchitectuur doen we dat krachtig. Rijkspartijen staan overigens zeer open voor de inbreng van de decentrale overheden.
6. *Informatieveiligheid en privacy: het DSO moet veilig zijn.* Informatieveiligheid en privacy is via de IBD direct betrokken in VIVO en zal dat ook blijven in de vervolgprojecten.