

**voor een sterke
publieke sector**

Rapport

Verkenning Omgevingswet & Archivering

Verkenning Omgevingswet & Archivering

Eindrapport

project 4517
versie 1.2
datum 25 februari 2015

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Opdrachtformulering	12
1.3 Referentiekader	13
1.4 Werkwijze	13
1.5 Indeling rapport	14
2. Bevindingen	15
2.1 Algemeen	15
2.2 Planvormingsprocessen	16
2.3 Uitvoeringsprocessen	18
2.4 Informatieprocessen	19
3. Analyse	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Digitaal werken	21
3.3 Registers voor plannen (en vergunningen)	23
3.4 Informatiehuizen	24
3.5 Fixatiepunten	25
3.6 Ontwikkeling archivering	26
4. Arrangementen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Proces versus product	28
4.3 Gezamenlijk versus ieder voor zich	29
5. Advies	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Minimale set aan eisen	31
5.3 Te ontwikkelen voorzieningen	33
5.4 Te nemen acties	33
5.5 Indicatieve planning	36

Bijlage A	Geïnterviewde personen	38
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	39

Management samenvatting

Inleiding

Aanleiding

Steeds meer wet- en regelgeving gaat uit van het principe dat overheidsorganisaties hun interne werkprocessen op een 'digitale leest' hebben geschoeid, informatie in digitale registers is opgeslagen en de samenleving veel baat heeft bij digitale communicatie met overheden. De wet GBA was misschien wel de eerste wet waar toentertijd bij wet de papieren persoonsregistratie (door gemeenten uitgevoerd) werd vervangen door haar digitale equivalent. Inmiddels is wet GBA opgevolgd door de wet Basisregistratie personen, en heeft 'digitaal' in veel wetten haar intrede gedaan. Zo is er een algemene wet die elektronische communicatie tussen burgers en overheden regelt, een wet voor de elektronische handtekening, biedt de archiefwet de ruimte om in bepaalde situaties papieren informatie blijvend te vervangen door haar digitale kopie die daarmee authentiek wordt, en zijn tal van wetten gebaseerd op de mogelijkheden van digitaal werken in de verdere optimalisatie van allerlei processen tussen overheden en in communicatie tussen overheden en burgers.

Een goed voorbeeld van een beleidsterrein waar gewerkt wordt aan een nieuwe wet die uitgaat van het feit dat overheden anno 2014 allemaal druk bezig zijn om zich voor te bereiden op digitaal werken, is het terrein van de leefomgeving. Vanuit het ministerie van IenM is een wet in voorbereiding die ertoe moet leiden dat vanaf 2018 er één overzichtelijke Omgevingswet is die het lappendeken aan huidige wetten vervangt, en tegelijkertijd de burger veel beter, en via één loket, zal faciliteren bij al haar vragen over de leefomgeving en initiatieven om die leefomgeving in te richten naar eigen behoeften. Het spreekt voor zich dat deze beoogde Omgevingswet uit gaat van een overheidsapparaat dat haar informatieproducten digitaal beschikbaar heeft, werkprocessen gebaseerd zijn op digitaal werken en de communicatie met de burger langs digitale weg verloopt. Eén en ander is duidelijk verbeeld in de visie 'De Laan van de Leefomgeving' waar het programma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving) belast mee is om daar invulling aan te geven.

Probleem

In nauw overleg met alle betrokken overheden werkt het genoemde programma GOAL aan de benodigde voorzieningen om de Omgevingswet te laten functioneren, in die zin dat bij de invoering van de wet per 2018 er een voldoende pakket aan voorzieningen is om ermee een start te maken. Het zal dan daarna nog een aantal jaren duren voordat alle informatie en werkprocessen op de 'digitale leest' zijn geschoeid.

Met name vanuit de lokale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) is aangegeven dat op dit moment (eind 2014) veel van die overheden nog niet voldoende gesteld staan om straks hun rol te kunnen vervullen in de beoogde 'digitale' omgevingsprocessen. Juist omdat de werking van de Omgevingswet vraagt dat de beschikbare digitale informatie moet voldoen aan de drie criteria: betrouwbaar, beschikbaar en bestendig (houdbaar tot en met de rechter), maken de informatiebeheerders en archivariissen van die overheden zich de nodige zorgen. Als het tempo waarmee uitvoering wordt gegeven aan digitaal werken niet verandert, en de summiere aandacht die doorgaans wordt besteed aan het duurzaam beheren van omgevingsproducten (plannen, vergunningen, informatieproducten), dan dreigt werking van de Omgevingswet zijn doel voorbij te schieten omdat overheden hun omgevingsinformatie onvoldoende op orde hebben.

Onderzoek

Voor het programma GOAL (ministerie van IenM) was deze probleemstelling de aanleiding om in nauw overleg met archiefspecialisten vanuit lokale overheden, een verkenning te doen naar de ernst van de probleemstelling en de mogelijkheden te onderzoeken om op weg naar 2018 zonnodig acties te ondernemen om de invoering van de Omgevingswet niet in gevaar te brengen cq. te faciliteren.

Aan PBLQ HEC is gevraagd om met de programmadirecteur GOAL en archiefspecialisten die verkenning te doen. De volgende onderzoeksvragen zijn de leidraad geweest voor deze verkenning:

1. *Maak een diagnose van kansen en knelpunten die de Omgevingswet brengt voor archivering.*
2. *Geef aan welke eisen en wensen gesteld moeten worden aan het archiefbeheer van de uitvoerende overheden in het nieuwe digitaal stelsel van de Omgevingswet. Betrek hierbij ook de wensen en eisen vanuit het perspectief van de Archiefwet- en regeling.*
3. *Welke (centrale en decentrale) arrangementen (scenario's) voor de inrichting van het archiefbeheer kunnen worden onderscheiden; wat zijn de randvoorwaarden en voor- en nadelen daarvan; en welke arrangement heeft de voorkeur vanuit het oogpunt van doelmatigheid?*

Aan de hand van de antwoorden op die onderzoeksvragen is stilgestaan bij de vraag of het gesignaleerde probleem serieus is, wat de eventuele oplossingsrichting zou kunnen zijn en welke acties daarvoor op korte termijn moeten worden ondernomen (ofwel door het programma GOAL, ofwel door de lokale bevoegde gezagen via hun koepels).

Deze managementsamenvatting gaat in op de ernst van de problematiek, de oplossingsrichting en de te nemen acties.

De ernst van de problematiek

De uitgevoerde verkenning onderschrijft nadrukkelijk het probleem dat door informatiebeheerders en archiefspecialisten vanuit lokale overheden is gesignaleerd: veel lokale overheden zijn nog onvoldoende voorbereid op het duurzaam beheren van digitale informatie wat een eerste vereist is om te kunnen voldoen aan de eis dat digitale plannen, vergunningen en andere omgevingsproducten van lokale overheden betrouwbaar en bestendig langs digitale weg ter beschikking kunnen worden gesteld aan de samenleving.

Twee concrete voorbeelden ter adstructie. Op dit moment zijn via de website 'ruimtelijkeplannen.nl' de bestemmingsplannen en andere omgevingsplannen vanuit overheden langs digitale weg raadpleegbaar. De Wet Ruimtelijke Ordening heeft dit bewerkstelligd. Een archieffunctie bij deze voorziening ontbreekt echter. Daardoor is het niet mogelijk via die voorziening de historie van ruimtelijke plannen te reproduceren, terwijl dat soms nodig kan zijn. De Raad van State heeft dit nadrukkelijk gesignaleerd in een gesprek met VNG en KING.

Een ander voorbeeld is het OmgevingsLoket Online (OLO). Dit loket is bedoeld om burgers en bedrijven de mogelijkheid te geven om een vergunningsaanvraag langs digitale weg te doen en de behandeling ervan digitaal te volgen. In de praktijk komt het voor dat een burger samen met een ambtenaar het OLO gebruikt voor de aanvraag en vervolgens de aanvraag door de ambtenaar wordt geprint om de aanvraag aan het vergunningsverleningsproces – dat nog gebaseerd is op papier - aan te bieden. Bijkomende gevolgen hiervan zijn: de burger kan de behandelstatus niet langs digitale weg volgen, en de uiteindelijke vergunning blijft een papieren document.

Beide voorbeelden geven overduidelijk aan dat veel lokale overheden nog niet zijn voorbereid op het digitaal werken, het aanleveren van digitale producten en het duurzaam beheren daarvan. Dit leidt tot inefficiënte werkprocessen in

de organisatie en beperkingen in de informatievoorziening naar buiten. Kortom, hier moet duidelijk een verandering in komen. De lokale overheden zullen op een ander tempo de invoering van digitaal werken ter hand moeten nemen. Gebeurt dat niet, dan is er onvoldoende fundament om de beoogde Omgevingswet te laten functioneren.

Oplossingsrichting

Tijdens de uitvoering van de verkenning is één en ander maal vanuit het programma GOAL aangegeven dat de hiervoor beschreven problematiek op zichzelf wel manifesteert bij lokale overheden, maar dat alle overheden – en dus ook de rijksoverheid – èn belang hebben, èn bijdragen zullen moeten leveren om de geschetste problematiek te lijft te gaan, en zo mogelijk voor 2018 grotendeels opgelost te hebben. Bij de bespreking van de oplossingsrichting is dit uitgangspunt gevolgd, wat heeft geleid tot de volgende oplossingsrichting waar enerzijds vanuit de lokale overheid aan gewerkt zal moeten worden en anderzijds vanuit het programma GOAL.

Vanuit de lokale overheden

Om de Omgevingswet te laten functioneren, is het noodzakelijk dat er digitale omgevingsproducten beschikbaar komen die vervolgens duurzaam worden beheerd. Voor lokale overheden betekent dit dat zij hun omgevingsprocessen (planvorming, vergunningverlening) op digitale leest zullen moeten schoeien. Dit betekent dat zij voor deze processen de stap naar digitaal werken (èn daarmee tegelijkertijd invulling geven aan informatiebeheer) met een grote voortvarendheid zullen moeten oppakken. Om dit te realiseren wordt geadviseerd om bij de inrichting van digitale werkprocessen gebruik te maken van het concept 'zaakgericht werken'. Dit concept biedt goede mogelijkheden voor de noodzakelijke integratie van dossiervorming en archivering met het werkproces. Bovendien is digitale dossiervorming en archivering als onderdeel van zaakgericht werken voor een belangrijk deel al uitgewerkt en beschreven.

Tegelijkertijd kunnen lokale overheden hun informatiebeheer / cq. duurzaam archiefbeheer verbeteren, èn zo mogelijk via gezamenlijke acties komen tot gemeenschappelijke voorzieningen waarmee de informatie van die gedigitaliseerde processen duurzaam kunnen worden beheerd. Inmiddels zijn in het kader van het programma Archief 2020 ontwikkelingen in gang gezet die moeten leiden tot dergelijke (E-Depot achtige) voorzieningen bij vooral regionale archiefdiensten.

De uitdaging om vanuit de eigen werkprocessen digitaal archief te vormen dat bovendien voldoet aan de eisen die e-Depotachtige voorzieningen 'aan de poort' zullen stellen, ligt bij de lokale overheden zelf.

Vanuit het programma GOAL

De Laan van de Leefomgeving komt pas tot leven wanneer via die Laan digitale informatie kan worden geraadpleegd, en die omgevingsinformatie niet alleen afkomstig is vanuit lokale overheden maar ook vanuit onderzoeksinstituten (KNMI, RIVM, RWS, etc.) en reeds bestaande registers (Kadaster, RCE, e.a.).

Voorgesteld wordt om voor de omgevingsplannen en vervolgens ook de vergunningen landelijke registers te ontwikkelen waarbinnen die omgevingsproducten duurzaam toegankelijk worden beheerd, volgens de eisen die gesteld worden aan basisregistraties. In deze registers worden dus de omgevingsplannen en vergunningen gearchiveerd.

Wellicht is het concept van een basisregistratie ook een goede oplossingsrichting voor het duurzaam beheer van de overige informatieproducten die straks in de Laan van de Leefomgeving nodig zijn.

Specifiek voor het reeds bestaande ruimtelijkeplannen.nl zou de archief functie mutaties in ruimtelijke plannen op het niveau van die mutaties kunnen archiveren en het bij voorkeur mogelijk moeten maken om aan de hand van die gearchiveerde mutaties een situatie op een willekeurig moment in het verleden (zoals bijv. aan de orde in een rechtszaak) kunnen genereren/reconstrueren.

Het concept van register zorgt ervoor dat zo'n register informatie bevat wat voldoet aan de drie criteria: betrouwbaar, beschikbaar en bestendig. Bovendien is dan het duurzaam beheer van die producten eenduidig belegd bij een beheerpartij. Daarnaast biedt een landelijk register van bijvoorbeeld omgevingsplannen het grote voordeel dat plannen alsook aanwijzingen (door hogere overheden) erop in één register worden beheerd, hetgeen de toegankelijkheid ten goede komt.

Wanneer nu het programma GOAL de ontwikkeling van de registers voor omgevingsproducten op zich neemt, dan kunnen lokale overheden zich vooral en eerst concentreren op de stap van digitaal werken, om daarna te gaan werken aan eigen (al dan niet in gezamenlijkheid ontwikkelde) voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer. (GOAL stelt eisen op voor de ontwikkeling van registers. Daarmee wordt een standaard gezet waarop het archiefbeheer bij decentrale overheden zich kan richten). Die voorzieningen zullen een bredere scope krijgen dan alleen de omgevingsprocessen. Althans dat is de veronderstelling. Immers, digitaal werken zal binnen alle beleidsterreinen van de overheid haar intrede krijgen en daarmee ook de behoefte aan voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer voor alle informatie waar een overheidsorganisatie als zorgdrager een zorgplicht op heeft vanuit de Archiefwet.

Verder zal vanuit het programma GOAL gewerkt moeten worden aan standaarden (inhoudelijk, technisch, procedureel) waar de omgevingsproducten aan moeten voldoen. Voor sommige producten is dat pakket aan standaarden al beschikbaar, maar voor vele producten waaronder de omgevingsplannen moeten die nog worden opgesteld.

Tenslotte zal vanuit een centrale regie de nodige ondersteuning aan lokale overheden moeten worden geboden bij de uitvoering van de vele projecten om digitaal werken in te voeren. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld een zekere financiering vanuit het programma om bijvoorbeeld KING in staat te stellen implementatiemanagers te leveren voor de vele implementaties bij lokale overheden en omgevingsdiensten. In constructief overleg tussen de koepels van de bevoegde gezagen en het ministerie van IenM zal die centrale regie worden opgezet.

Te nemen acties

A. Commitment organiseren op oplossingsrichting

Wil de rijksoverheid uitzicht houden op de invoering van de Omgevingswet per 2018, dan is het noodzakelijk dat alle bevoegde gezagen de komende drie jaar gebruiken voor de invoering van digitaal werken binnen hun omgevingsprocessen. Dit is noodzakelijk om te komen tot betrouwbare, beschikbare en bestendige omgevingsproducten (plannen, vergunningen). Bovendien is het noodzakelijk om die omgevingsproducten onder te brengen in landelijke registers (één voor de plannen, één voor vergunningen).

In een bestuursakkoord tussen de rijksoverheid en de lokale overheden zullen deze benodigde acties moeten worden vastgelegd, zodat er een gedeeld commitment ontstaat over de te volgen oplossingsrichting, waar

vervolgens via de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) invulling gegeven kan worden aan de in het bestuursakkoord vastgelegde afspraken.

Onderdeel van de afspraken zou moeten zijn dat de bevoegde gezagen instemmen met de oprichting van een landelijk register waarin de omgevingsplannen en vergunningen worden geregistreerd voor duurzaam beheer en toegankelijkheid aan de samenleving. De kosten voor de opzet en beheer van het register worden gedragen door de rijksoverheid. Hierbij is het van belang om te duiden dat de bevoegde gezagen, binnen de huidige wettelijke spelregels, verantwoordelijk zijn en blijven voor de inhoud van die plannen en vergunningen.

Het spreekt voor zich dat het programma GOAL en de betrokken koepels (VNG, IPO, UvW) in gezamenlijkheid zullen moeten werken aan het beoogde bestuursakkoord om daarmee een fundament te kunnen bouwen voor de invoering van de Omgevingswet.

Als het bestuursakkoord is overeengekomen, leidt dat tot vervolgacties, zowel door de rijksoverheid (programma GOAL) als de bevoegde gezagen (via de koepels). Het spreekt voor zich dat met het uitvoeren van deze acties al gestart kan worden voordat het akkoord formeel is vastgesteld.

B. Te nemen vervolgacties door programma GOAL

1. Ontwikkeling registers voor omgevingsproducten

Ten behoeve van in eerste aanleg de omgevingsplannen en in tweede instantie de vergunningen, zullen registers moeten worden ontwikkeld. Het programma GOAL neemt de verantwoordelijkheid op zich dat die registers ook daadwerkelijk worden ontwikkeld en bij een beheerpartij worden ondergebracht. Het is denkbeeldig dat bijvoorbeeld al een bestaand register (bijvoorbeeld Kadaster) aangezocht zal worden om een register voor de omgevingsplannen tot ontwikkeling te brengen. Maar goed, dat is aan het programma. Bij de uitwerking van GOAL moeten de archiefwettelijke consequenties van registers inclusief die voor ruimtelijke plannen worden meegenomen.

Het register voor de Omgevingsplannen dient voor 2018 operationeel te zijn. Een deadline voor het hebben van een register voor vergunningen staat nog niet vast, maar ook voor dat register geldt dat het functioneren van de Laan van de Leefomgeving er serieus bij gebaat is.

Belangrijk bij de ontwikkeling van de registers is de wettelijke verankering. Hier zal het programma de 'lead' in moeten nemen.

Een spin-off van deze ontwikkeling kan zijn dat er meer registers zouden kunnen ontstaan voor andere omgevingsproducten. Met de ontwikkeling van het register voor de omgevingsplannen doet het programma de nodige ervaring op over de haalbaarheid en realiseerbaarheid daarvan.

2. Ontwikkeling standaarden voor Omgevingsproducten

Voer regie op de ontwikkeling van benodigde standaarden om te komen tot eenduidige omgevingsproducten die inhoudelijk slechts op manier zijn te interpreteren, qua vorm geschikt zijn om in het digitale verkeer te gebruiken en voorzien zijn van authenticatie-kenmerken om de echtheid te borgen (zowel qua inhoud, als opsteller/uitgever).

Bovendien is het nodig om standaarden af te spreken over de wijze waarop omgevingsproducten enerzijds

door de 'leveranciers' aan registers zullen worden aangeboden en anderzijds door 'klanten' worden afgenomen.

Voor het product Omgevingsplan werkt Geonovum al aan een nieuwe standaard, de opvolger van de huidige RO-standaarden. Daarnaast zal het nodig zijn om te onderzoeken of er al standaarden zijn voor de andere omgevingsproducten (vergunningen, etc.) en of die afdoende zijn.

Het programma GOAL wordt geadviseerd om een regiegroep voor de omgevingsproducten te benoemen dat zich bezighoudt met de verdere ontwikkeling van de benodigde standaarden voor de omgevingsproducten. In die regiegroep zitten vertegenwoordigers vanuit de diverse bevoegde gezagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen).

Deze hiervoor genoemde acties zullen qua aan- en besturing worden ingericht binnen het programma GOAL. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de programmadirecteur dat deze acties tot ontwikkeling en uitvoering komen.

C. *Te nemen vervolgacties door bevoegde gezagen (via hun koepels)*

1. Invoering Digitaal Werken en digitaal archief vormen

Bevoegde Gezagen zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering van digitaal werken en digitaal archief vormen binnen hun werkprocessen. Hiertoe zullen zij, aangespoord door het bestuursakkoord, uitvoering aan geven door zelf projecten te starten. Bij de uitvoering van de projecten bepaalt ieder bevoegd gezag zelf in welke mate behoefte is aan beschikbare instrumenten of capaciteit in de vorm van implementatiemanagers.

Daar het gaat om een groot aantal bevoegde gezagen en het van is belang dat de meeste bevoegde gezagen voor 2018 de omslag naar digitaal werken hebben gemaakt, wordt geadviseerd om vanuit de onderscheiden koepels een vorm van regie te organiseren waardoor er niet alleen zicht ontstaat op de voortgang van de operatie maar ook kennis en ervaringen kunnen worden gewisseld.

Een gezamenlijke regie-organisatie voor alle bevoegde gezagen heeft de voorkeur, maar het zou ook een optie kunnen zijn om per bestuurslaag een regie-organisatie te hebben. Zo ontstaan er dus 1 tot 3 regie-organisaties. Deze zullen regelmatig afstemming over voortgang en beschikbare instrumenten en capaciteit vanuit het programma GOAL via het benoemde deelprogramma (Implementatie ondersteuning).

2. Gezamenlijke voorzieningen voor archiefbeheer

Door uitvoering te geven aan stap 1 ontstaat er bijna als vanzelf de behoefte bij alle bevoegde gezagen, in ieder geval voor de informatie uit de omgevingsprocessen, aan voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer. Nu kan ieder bevoegd gezag voor zich hiermee aan de slag gaan, maar wellicht biedt een gezamenlijke aanpak de voorkeur (gelet op de complexiteit van het vraagstuk, de benodigde middelen en de benodigde specialismen).

Tegen deze achtergrond wordt geadviseerd om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling, opzet en inrichting van gezamenlijke voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer.

De ontwikkeling van gezamenlijke voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer is dan wel niet per sé noodzakelijk voor de beoogde Omgevingswet, maar de inspanning die ieder bevoegd gezag moet doen om digitaal werken in te voeren, biedt wel een uitgelezen kans om te kijken op welke aspecten extra verbeterlagen kunnen worden gemaakt door zaken gezamenlijk aan te pakken. Er is dus kans om het informatiebeheer van bevoegde gezagen op een hoger plan te brengen, zodat eindelijk voor dit beleidsterrein eens breed voldaan gaat worden aan de archiefwet. Aansluiten bij de reeds lopende activiteiten van Archief 2020 en AIDO is sowieso verstandig.

Tenslotte zullen de overheden, het ministerie van IenM namens het Rijk en de koepels (VNG, IPO en UvW) namens hun leden, in constructief overleg met elkaar de hierna volgende actie moeten ondernemen. Het ligt voor de hand om hierover afspraken te maken in het eerder genoemde bestuursakkoord.

D. *Centraal te organiseren acties*

1. *Ondersteuning Bevoegde Gezagen inzake Digitaal Werken*

Binnen het programma GOAL is een deelprogramma in voorbereiding: invoeringsondersteuning. Centraal moet worden afgesproken op welke wijze de inspanningen van dat deelprogramma aansluiten bij door mede-overheden te ontwikkelen instrumenten die behulpzaam zijn bij invoeren van Digitaal Werken. Wij denken dat aan self-assessments, concept-projectplannen, voorbeelden van zaaktypen om werkprocessen te uniformeren, et cetera. Centraal dient geld gereserveerd te worden voor de inzet van implementatie-managers waar bevoegde gezagen gebruik van kunnen maken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De komende jaren wordt de Omgevingswet- en regelgeving geschreven en in 2018 ingevoerd. Om de mogelijkheden van de Omgevingswet te kunnen benutten, wordt maximaal ingezet op de digitale ondersteuning van de wet. De huidige digitale informatievoorziening in de fysieke leefomgeving is sterk versnipperd, wisselend van kwaliteit en niet altijd goed toegerust op het verlenen van vergunningen en andere besluiten met rechtsgevolgen. Dit leidt tot hoge onderzoekskosten, tijdrovende procedures en informatiemonopolies met als mogelijk negatieve gevolgen voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Het streefbeeld waar de Laan van de Leefomgeving naartoe werkt, is dat alle beschikbare informatie over bijvoorbeeld een locatie in 2024 met een klik op de kaart beschikbaar is. De gegevens op de Laan worden gebruikt in de uitvoeringspraktijk van gemeenten, provincies en waterschappen. Deze praktijk bestaat uit taken als vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarin worden registraties op landelijk en sectoraal niveau gebruikt, en worden (zaak)dossiers gevormd. De informatie in al die dossiers en registers vormt een omvangrijk geheel die vanuit verschillende invalshoeken gebruikt moet kunnen worden.

De dossiers met betrekking tot omgevingszaken zullen worden gevormd, beheerd en gebruikt door een groot aantal organisaties. In de Omgevingswet worden de verantwoordelijkheden daarvoor belegd uitgaande van Bevoegd Gezag en Adviesorganen. Op basis van het benoemen van adviesrelaties wordt tevens aangegeven waar samenwerking op een dossier vereist is. De uitvoering van de Omgevingswet vindt plaats in een keten van samenwerkende overheidsorganisaties. De archiefbescheiden moeten ook langdurig beschikbaar zijn voor hergebruik, onderzoek en reconstructie. De digitaal gearchiveerde dossiers moeten een integraal onderdeel worden van het nieuwe 'digitale stelsel van de Leefomgeving'.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft PBLQ HEC gevraagd een verkenning uit te voeren naar kansen en knelpunten die de Omgevingswet brengt voor archivering.

1.2 Opdrachtformulering

De volgende opdracht is overeengekomen:

4. *Maak een diagnose van kansen en knelpunten die de Omgevingswet brengt voor archivering.*
5. *Geef aan welke eisen en wensen gesteld moeten worden aan het archiefbeheer van de uitvoerende overheden in het nieuwe digitaal stelsel van de Omgevingswet. Betrek hierbij ook de wensen en eisen vanuit het perspectief van de Archiefwet- en regeling.*
6. *Welke (centrale en decentrale) arrangementen (scenario's) voor de inrichting van het archiefbeheer kunnen worden onderscheiden; wat zijn de randvoorwaarden en voor- en nadelen daarvan; en welke arrangement heeft de voorkeur vanuit het oogpunt van doelmatigheid?*

Opdrachtgever voor deze opdracht is de heer C. Moons, programmadirecteur GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving). Deze heeft voor de opdracht een begeleidingsgroep samengesteld, met leden vanuit het archiefwezen en /of lokale overheden.

In overleg met de begeleidingsgroep voor dit onderzoek over de afbakening van deze verkenning zijn de volgende vragen ter ondersteuning van de opdrachtuitvoering meegegeven:

- a) In welke wettelijke taken moet welke informatie op welk moment door het bevoegd gezag in een archiefsysteem worden ondergebracht? Waar en op welke wijze dient in de processen van de Omgevingswet en na afhandeling van zaken informatie in het archiefsysteem beschikbaar te zijn, en voor wie?
- b) Leiden de antwoorden op deze vragen tot specifieke nieuwe randvoorwaarden en uitgangspunten voor het archiefbeheer op minimaal de volgende niveaus?
 - I. Het aanwijzen van de beheerder(-s) door de zorgdragers (achtergrond: centraal of decentraal)
 - II. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de beheerder(-s)
 - III. Het inrichten van een of meer omgevingen voor opname, beheer en beschikbaarstelling van archiefbescheiden
- c) Welke organisatorische, financiële en oplossingen zijn denkbaar en welke middelen zijn per alternatieve oplossing benodigd?
 - I. In welke mate vullen deze oplossingen de gevraagde archivering volgens de bevindingen onder a. in?
 - II. Hoe geven deze oplossingen antwoord op het vraagstuk van duurzame raadpleegbaarheid van te bewaren archiefbescheiden?

1.3 Referentiekader

Bij de start van de opdracht is door de opdrachtgever, gehoord hebbende de leden van de begeleidingsgroep, aangegeven dat de scope van de opdracht breed moet zijn. De behoefte bestaat om een breed overzicht te krijgen van de kansen en knelpunten die de Omgevingswet brengt voor archivering en om ons niet in de diepte van de wet- en regelgeving te verliezen. Verder is beoogd niet enkel te focussen op plan- of uitvoeringsprocessen, maar ook de beoogde informatieprocessen waar de toekomstige informatiehuizen een rol in zullen gaan spelen.

Voorts is aangegeven dat eveneens het begrip 'archiefbescheid' als synoniem voor te archiveren informatie, breed moet worden beschouwd in de zin dat zowel gestructureerde als ongestructureerde informatie moet zijn betrokken. Ten slotte is gezamenlijk vastgesteld dat de verkenning aan waarde wint als een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen (a) hoe het nu gesteld is met archivering in het domein van de Omgeving (ruimte, ordening) en (b) de thans aanwezige beelden over de beoogde informatievoorziening ter ondersteuning van de Omgevingswet.

1.4 Werkwijze

De opdracht is uitgevoerd door een team vanuit PBLQ HEC. Het team bestond uit de volgende leden: Wendie Sonneveld, Maarten de Roos en Marcel Bom. Bij laatstgenoemde berustte de opdrachtverantwoordelijkheid. De interne kwaliteitsborging vanuit PBLQ HEC op deze opdracht is verzorgd door de heer Ruud Mollema.

De opdracht is als volgt uitgevoerd. Gestart is met een documentstudie en een gespreksronde waarin leden van de begeleidingsgroep en enkele aanvullende betrokkenen zijn geraadpleegd. Op 24 november vond de eerste terugkoppeling van de bevindingen plaats naar de begeleidingsgroep waarna de bevindingen zijn aangevuld en de analyse van de verzamelde informatie plaatsvond. Op 8 december is de analyse en op 19 januari is het advies in de begeleidingsgroep bediscussieerd. Waarna onderhavige rapportage is afgerond en opgeleverd aan de opdrachtgever.

1.5 Indeling rapport

Het verdere rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bevat de resultaten uit de documentstudie en de interviewronde. Hoofdstuk 3 bevat onze analyse van die bevindingen om te komen tot de arrangementen en adviezen, zoals uitgewerkt in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5.

2. Bevindingen

2.1 Algemeen

Archivering en daarmee openbaarheid (en vernietiging) van informatie krijgt weinig aandacht

Binnen de overheid, op alle bestuurslagen, is slechts beperkte aandacht voor archivering van informatie. Talloze studies en inspectierapporten geven keer op keer aan dat overheidsorganisaties op dit punt niet in control zijn. Binnen het beleidsterrein 'Omgeving' waar deze verkenning zich op richt, is het niet anders. Een tweetal voorbeelden ter adstructie. Veel bevoegde gezagen hebben de uitvoeringstaken inzake de 'omgeving' uitbesteed aan regionaal georganiseerde uitvoeringsdiensten (RUD's, OD's). Bij die uitbestedingen zijn vooral afspraken gemaakt over de taakuitvoering, en niet over de wijze waarop informatie als basis voor of resultaat van vergunningverlening, handhaving of toezicht wordt geborgd. Het gevolg is dat de informatie nauwelijks toegankelijk is, laat staan openbaar gemaakt kan worden. Het tweede voorbeeld vloeit voort uit de Wro (2010). In die wet is vastgelegd dat de digitale versie van het ruimtelijke plan 'leidend' is. In de praktijk worden wel digitale plannen opgeleverd en zelfs aangeboden aan de website ruimtelijkeplannen.nl, maar er is geen sprake van duurzaam beheer. Bovendien hebben de meeste bevoegde gezagen nog geen organisatie en voorzieningen voor duurzaam beheer van digitale informatie. Samengevat kan worden gesteld dat het gehele systeem van informatiebeheer (organisatie, werkwijzen, voorzieningen, mensen, methoden) van omgevingsprocessen niet op orde is.

Wettelijke kaders zijn op orde

Op zichzelf is de archiefwet een voldoende kader voor het duurzaam beheren van informatie door overheidsorganisaties. Ook het beleidsterrein 'Omgeving', valt net als alle andere terreinen, daaronder, en uitbesteding van taken door bevoegde gezagen aan uitvoeringsdiensten, ontslaat die bevoegde gezagen (in archief wettelijke termen 'zorgdragers') niet van de plicht om zich te houden aan de archiefwet.

Voor alle overheidsorganen worden selectielijsten vastgesteld door de minister van OCW, ook die voor de lokale overheden. Vanwege de enorme toename van het gebruiken en creëren van informatie door overheidsorganisaties, mede versterkt door de digitalisering van de samenleving, wordt gewerkt aan selectielijsten die beter aansluiten op de werkprocessen binnen de overheidsorganisaties en moeten voorkomen dat de omvang van duurzaam te archiveren informatie onbeheersbaar wordt. Zo wordt bijvoorbeeld binnen de waterschappen gewerkt aan een "selectielijst nieuwe stijl". Dit laat onverlet dat vanwege de enorme toename van het gebruiken en creëren van informatie door overheidsorganisaties, mede versterkt door de digitalisering van de samenleving, gewerkt wordt aan nieuwe selectielijsten die beter aansluiten op de werkprocessen binnen de overheidsorganisaties en moeten voorkomen dat de omvang van duurzaam te archiveren informatie onbeheersbaar wordt. Zo wordt bijvoorbeeld binnen de waterschappen gewerkt aan een "selectielijst nieuwe stijl".

Complexe werkpraktijk

Organisaties die belast zijn met de uitvoering van werkprocessen ten behoeve van 'Omgeving' hebben dus de plicht om zorgvuldig om te gaan met de informatie die zij creëren en/of gebruiken. Soms gaat het over een plan, soms een onderzoek met een resultaat, soms gaat het om een besluit c.q. beschikking. In de huidige werkpraktijk is het niet eenvoudig om aan die plicht te kunnen voldoen. Soms domweg omdat er vanuit het management geen aandacht voor is. Maar ook omdat informatie langs verschillende kanalen binnenkomt en qua verschijningsvorm hybride is. Denk aan de post en e-mail, de XML-berichten afkomstig van bijvoorbeeld het OmgevingsloketOnline, de papieren uitdraaien van de aanvrager, de maquette van de architect. Op dit moment lopen binnen overheidsorganisaties

digitale en papieren informatiestromen dwars door elkaar heen.

Daarnaast zijn er vele applicaties waarin informatie wordt bewaard, maar die nog niet voldoen aan standaarden die nodig zijn voor deugdelijk archiefbeheer. En 'last but not least' geldt doorgaans dat het 'werk af is' wanneer de vraag is beantwoord of het rapport opgeleverd, en niet pas nadat het dossier voor beheer of overdracht is 'geschoond'. Het schort dus ook aan discipline en sprake van (te) grote vrijblijvendheid op dit gebied.

Visie Omgevingswet loopt ver vooruit op de werkpraktijk

De beoogde Omgevingswet gaat uit van een beeld dat straks alle informatie die nodig is voor burgers, bedrijven en bevoegde gezagen om snel zicht te krijgen op de plannen, de geldende regels, de vrijheidsgraden, de beperkingen, etc. en dan ook nog over alle aspecten die de omgeving duiden (lucht, water, bodem, geluid, milieu, klimaat, etc.), met een druk op de knop beschikbaar is. Bovendien gaat de beoogde Omgevingswet uit van een beeld dat via samenwerking tussen alle betrokken actoren tot een concrete en geaccepteerde inrichting van onze omgeving wordt gekomen. In deze visie is het een noodzakelijke voorwaarde dat alle relevante informatie langs digitale weg beschikbaar is en toegankelijk voor alle actoren.

Op zichzelf is deze visie aantrekkelijk en begrijpelijk. Maar de bevindingen over de huidige werkpraktijk waarin nog weinig aandacht is voor informatiebeheer, roept de vraag op: hoe lang nemen we hiervoor de tijd?

In het hierna volgende worden de IST-situatie en de SOLL-situatie van archivering in het domein Omgeving beknopt beschreven. De beschrijvingen richten zich op de drie hoofdprocessen die zijn te onderscheiden: de planvormingsprocessen, de uitvoeringsprocessen van de betreffende overheidsorganisaties en de informatieprocessen van de informatiehuizen in de Laan. De beschrijvingen kunnen gezien worden als een nadere verdieping van de hiervoor omschreven algemene bevindingen.

2.2 Planvormingsprocessen

IST

Met de komst van de Wro (Wet ruimtelijke ordening) en de WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) heeft de wetgever de uitvoeringspraktijk gestimuleerd om meer digitaal te gaan doen. Zo eist de Wro dat omgevingsplannen (structuurvisie, bestemmingsplan, etc.) in digitale vorm verschijnen, en dat die digitale vorm ook als authentiek brondocument wordt aangemerkt. En is ter ondersteuning van de WABO het zogenaamde OmgevingsLoketOnline (OLO) gebouwd, waarmee de burger langs digitale weg zijn vergunningsaanvraag kan indienen en volgen.

Kijken we nu, ultimo 2014, naar de digitale omgevingsplannen, dan zien we dat heel veel plannen (ruim 40.000) zijn ondergebracht in de webapplicatie ruimtelijkeplannen.nl. De plannen zijn raadpleegbaar, maar vanwege de intrinsieke complexiteit van dergelijke plannen niet direct leesbaar of interpreteerbaar door burgers. Daar zijn specialisten voor nodig. Bij veel bevoegde gezagen heeft deze werkpraktijk ertoe geleid dat er geen duidelijkheid meer is over de vraag welke versie van een plan leidend is, te meer daar besluitvorming veelal nog plaatsvindt aan de hand van papieren plannen (uitdraai/afschrift) waarop aantekeningen worden gemaakt. Bovendien zijn de systemen die worden gebruikt om dergelijke plannen voor te bereiden, nog niet allemaal voorzien van functies om een digitaal plan te construeren volgens de vastgestelde RO-standaarden (in beheer bij Geonovum).

Verder wordt door een groot aantal partijen verondersteld dat de webapplicatie ruimtelijkeplannen.nl ook de archivering van die plannen verzorgt. Dat is een misvatting. Er is nog geen oplossing beschikbaar voor het

archiveren van ruimtelijke plannen.

Ondanks de opgestelde handreiking 'archivering ruimtelijke plannen' en het Toepassingsprofiel Metadatering lokale Overheden, komt het informatiebeheer in de werkprocessen onvoldoende tot ontwikkeling. De oorzaak van dit laatste is naar ons oordeel vooral terug te voeren op het beperkte belang van deugdelijk informatiebeheer binnen overheidsorganisaties. Tal van rapportages en inspectierapporten hebben hierover al de noodklok geluid.

SOLL

Om de Omgevingswet tot volle ontwikkeling te brengen, en de Laan van de Leefomgeving te laten floreren, is het noodzakelijk dat de ruimtelijke plannen digitaal beschikbaar komen. Op zichzelf beschouwd is dit thans gerealiseerd met behulp van de website ruimtelijkeplannen.nl. Aan deze bestaande voorziening zou een archief functie moeten worden gevoegd zodat de plannen toegankelijk zijn en duurzaam worden beheerd. In hoofdstuk drie worden de eisen geformuleerd waaraan zo'n register van ruimtelijke plannen dient te voldoen.

Er zijn twee belangrijke verbeterpunten te onderkennen. Ten eerste zullen de plannen duurzaam moeten worden beheerd conform de eisen die daaraan gesteld worden. Of er op termijn sprake zal zijn van één registratie voor alle plannen of meerdere registraties is een vraagstuk op zich, maar dat de digitale plannen toegankelijk (en daarmee actueel, en goed terug te vinden) gemaakt worden via een e-depot achtige voorziening staat vast¹.

Ten tweede zullen thans nog aanwezige plannen moeten groeien naar zogenaamde omgevingsplannen waar alle aspecten van de omgeving integraal onderdeel van uitmaken. Welke informatie die plannen bevatten, welke definities voor verschillende begrippen worden gehanteerd, en hoe de nieuwe Omgevingswet-standaarden (opvolger van de RO-standaarden) eruit zien, is allemaal nog volop in discussie en ontwikkeling.

Dit voorgaande houdt in dat er in de SOLL-situatie sprake is van een gemeenschappelijke voorziening (register) waarin de omgevingsplannen duurzaam worden beheerd, en dus ook eventuele wijzigingsbesluiten daarbij worden geregistreerd en gearchiveerd.

Verder zullen de bevoegde gezagen nauwer met elkaar gaan samenwerken. Onze inschatting is dat hieruit geen nieuwe behoeften en eisen aan informatiebeheer ontstaan, mits bij ieder planvormingstraject heldere afspraken worden gemaakt tussen de betrokken bevoegde gezagen wie de 'lead' heeft. En die partij is dan ook verantwoordelijk voor het informatiebeheer. Wellicht ten overvloede willen wij melden dat samenwerken "an sich" niets nieuws is, en daarvoor dus geen aanvullende wetten of regels vanuit het oogpunt van informatiebeheer nodig zijn. Dit laat onverlet dat bij ketensamenwerking aandacht besteed moet worden aan de wijze waarop informatie wordt beheerd.

Ten slotte kan gesteld worden dat de beoogde Informatiehuizen op de Laan van de Leefomgeving straks ook input leveren voor planvormingsprocessen. Hoe hiermee om te gaan vanuit het oogpunt van informatiebeheer, beschrijven wij in de paragraaf 'informatieprocessen'.

¹ In de verdere tekst wordt het begrip e-depot gehanteerd. Hiermee wordt bedoeld het geheel aan mensen, middelen en voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer; geen specifieke oplossingen of verbijzonderde invullingen daarvan.

2.3 Uitvoeringsprocessen

IST

Veel bevoegde gezagen maken gebruik van regionaal georganiseerde uitvoeringsdiensten (RUD's, OD's) aan wie de taken zijn uitbesteed. De praktijk van vandaag is dat lang niet in alle gevallen ook het informatiebeheer is uitbesteed, met allerlei complicaties tot gevolg: wie beheert de archieven?, moet het terug naar de gemeenten?, wat doen we met informatie die in onze digitale systeem is opgeslagen?, et cetera. Er is sprake van een hybride en onduidelijke situatie.

Daarnaast is de werkpraktijk zelf al complex genoeg. Soms komt informatie binnen via de post, dan weer via e-mail of als xml-bericht van het OLO. De ene keer is de vorm van de informatie papier, de andere keer weer digitaal. Een hele uitdaging om een dossier qua informatie compleet te houden, zeker als de cultuur binnen de organisatie daar niet op gericht is.

Een goed voorbeeld van hoe digitaal en papier elkaar 'dwars' kunnen zitten is het voorbeeld van het OLO. Dit loket heeft tot doel dat burgers hun aanvraag langs digitale weg kunnen doen, maar burgers ertoe verplichten dat kan niet. Hierbij gevoegd het gegeven dat het indienen van een vergunning via het OLO in vele gevallen toch ingewikkeld is, leidt tot de volgende veel gehoorde praktijk. Een burger checkt via het OLO of zijn 'beoogde wijziging van de omgeving' vergunning plichtig is. Is dat niet het geval, dan kan de burger aan de slag. Is de wijziging vergunning plichtig dan lukt het de burger veelal niet om de aanvraag langs digitale weg te doen. De burger roept de hulp in van de betreffende ambtenaar, die hem vervolgens helpt. En als de aanvraag via het OLO is ingediend, maakt de ambtenaar nog even twee uitdraaien van de aanvraag: één voor de burger en één als document voor de start van het vergunningsproces. Via een U-bocht blijven de werkprocessen binnen de overheid gebaseerd op papier. De schijn van 'digitaal werken' wordt gewekt, maar in de praktijk blijkt 'papier' nog heilig.

Dit voorgaande neemt niet weg dat er inmiddels veel gemeenten en uitvoeringsdiensten zijn die gebruik maken van zogenaamde 'zaaksystemen', die veelal voorzien zijn van een DMS en een RMS (voor archiefbeheer). Die zaaksystemen worden ingezet voor het 'bewaken van het proces'. Dossiers zijn veelal nog gebaseerd op papier. De komst van het OLO compliceert deze werkpraktijk, omdat de aanvraag van de burger, die de aanvraag langs digitale weg heeft gedaan, eigenlijk gearchiveerd zou moeten worden in het digitale dossier want de digitale aanvraag is het authentieke brondocument. En dan hebben we het nog niet over allerhande informatie die van de verschillende architectenbureaus en ingenieursbureaus komen. Ieder maakt gebruik van zijn eigen gekozen standaarden.

SOLL

Aan het streefbeeld van de Omgevingswet kleeft onlosmakelijk de behoefte om verleende vergunningen, alsook daaraan verbonden onderzoeken die publiekelijk gemaakt mogen worden, beschikbaar te stellen aan de samenleving. En wanneer die informatie digitaal beschikbaar is, kan die plaats- en tijdonafhankelijk geraadpleegd worden.

Daarnaast zal in talrijke uitvoeringsprocessen gebruik gemaakt worden van informatieproducten die afkomstig zijn van de Informatiehuizen. Dit onderwerp wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Verder zullen ook bij uitvoeringsprocessen vormen van keteninformatisering ontstaan tussen bevoegde gezagen om ervoor te zorgen dat de burger uiteindelijk één omgevingsvergunning krijgt, ook als er beoordelingsaspecten aan

zitten voor meerdere bevoegde gezagen. Indien alle vergunningverleners de stap naar digitaal werken hebben gemaakt, en hun werkprocessen hebben ondersteund met zogenaamde zaaksystemen, dan is het ketenvraagstuk in de kern een 'logistieke' operatie waarbij de uiteindelijke vergunningverlener de verantwoordelijkheid zal moeten nemen om het bijhorende zaakdossier compleet te hebben (dus inclusief de deelbesluiten van de betrokken bevoegde gezagen). Dit laatste is overigens wel een uitdaging omdat het maken van afspraken over informatie-uitwisseling tussen bevoegde gezagen nog niet 'in de genen' zit.

2.4 Informatieprocessen

IST

Het goed op elkaar afgestemd krijgen van plannen en daaruit resulterende kaders voor de inrichting van de omgeving staat binnen de Omgevingswet centraal. Het verkrijgen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn belangrijke thema's waarop de Omgevingswet zich richt, zodat de burger straks via één loket zijn omgevingsaanvraag kan doen en waar nodig op de achtergrond diverse bevoegde gezagen samenwerken om die aanvraag te kunnen behandelen.

Deze behoefte ontstaat niet voor niets. De huidige werkpraktijk voldoet hier nog niet aan: burgers hebben geen zicht op de omgevingsregels die gelden, maken nauwelijks gebruik van beschikbare onderzoeksresultaten die ondersteunend kunnen zijn bij hun aanvraag, en moeten soms hun aanvraag doen bij verschillende instanties.

Tegen deze achtergrond wordt gestimuleerd dat bevoegde gezagen al in vroegtijdig stadium van planontwikkeling met elkaar rond te tafel gaan zitten, samenwerken waar mogelijk is, onderzoeksresultaten delen, en de vastgestelde plannen beschikbaar stellen aan de samenleving.

De praktijk van vandaag is dat er zeker besef is onder bevoegde gezagen om gedurende de planontwikkelingsfase meer met elkaar en met de samenleving op te trekken. Dit gebeurt in allerlei vormen en varianten. Maar daartegenover staat ook dat die bevoegde gezagen onderling tegengestelde belangen kunnen hebben waardoor deze processen per definitie onder een zekere spanning staan. En het betrekken van de samenleving bij planvorming staat echt nog in de kinderschoenen (hier moet nog geleerd worden).

Het is dus nog geen usance dat informatie wordt gedeeld. Dit gekoppeld aan het feit dat informatiebeheer bij vele bevoegde gezagen onvoldoende volwassen is, maakt dat er in de huidige werkpraktijk nog nauwelijks registraties zijn die als 'informatiehuis' zouden kunnen fungeren.

Daarnaast speelt het feit dat het domein van de informatie van de omgeving (water, bodem, lucht, klimaat, milieu, geluid) wordt gedomineerd door enerzijds landelijke instituties zoals het RIVM, KNMI en RWS en anderzijds door commerciële ingenieursbureaus en steeds meer commercieel opererende wetenschappelijke instituten zoals Deltares, TNO, en andere. Het delen van informatie zit ook hier nog niet in de genen.

Samenvattend: enerzijds zijn er thans vanuit de overheid onvoldoende goed toegankelijke registraties voor de omgeving beschikbaar. Er is nog geen vergunningenregistratie, en staan nagenoeg alle registraties voor aspecten van de leefomgeving nog in de kinderschoenen. Anderzijds staat samenwerking tussen bevoegde gezagen onderling en met de samenleving nog in de kinderschoenen.

SOLL

Deze paragraaf behandelt de informatie van de informatiehuizen die straks via de Laan van de Leefomgeving richting de afnemers gaat. De volgende citaten uit het document "programmadefinitie GOAL" omschrijven het begrip informatiehuizen en geven een beeld van de positionering en functie van die Informatiehuizen in de Laan van de Leefomgeving:

- Het streefbeeld waar de Laan naartoe werkt is dat in 2024 alle beschikbare informatie benodigd voor een ontwikkeling met een klik op de kaart beschikbaar is, zodat onderzoekslasten kunnen worden voorkomen en verminderd en dat het proces tussen initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag soepel en zonder ruis verloopt.
- De Laan levert alleen informatie die voldoet aan 3B: de informatie is eenvoudig *beschikbaar*, *bruikbaar* voor het beoogde doel en *bestendig* voor de rechter. De Laan is gericht op besluiten met rechtsgevolgen, zoals **omgevingsvergunningen**, **projectbesluiten** en **omgevingsplannen**.
- Op de Laan worden duidelijke afspraken gemaakt over de kwaliteit en de betekenis van gegevens.
- Informatie en (bestaande) ICT-voorzieningen worden met behulp van standaarden op een logische wijze met elkaar verbonden. Nadruk ligt hierbij op het realiseren van een stelsel in organisatorische en financiële zin.
- Informatiehuizen aan de Laan geven de antwoorden. In deze huizen wordt de ruwe data die in een domein beschikbaar is, omgezet naar op de vraag toegespitste, gevalideerde en waar mogelijk gestandaardiseerde informatieproducten. Per huis wordt dit nader uitgewerkt. Naast de informatiehuizen koppelt de Laan ook aan de geo-basisregistraties, de e-overheidsrotonde en beoogde nieuwe generieke registers voor onder andere verkeer en populatie.
- Winstpunt bij de organisatie van de informatiehuizen is dat deze zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van gestandaardiseerde, generieke registers.
- Het informatiehuis organiseert de totale stroom van gegevens vanaf de ruwe data bij bronhouders tot aan de toegespitste informatieproducten voor gebruikers. Hiertoe maakt het huis gebruik van standaarden en kennisdeling.
- Het informatiehuis kent een duidelijke sturing op de gemaakte afspraken door de 'huismeester'.
- Een informatiehuis is het intelligente doorgeefluik van gegevens van bronhouders. Het huis is zelf geen bronhouder. In principe zijn de informatieproducten de enige gegevens die het huis zelf opslaat. In de realisatiefase moet de keuze worden gemaakt of de huizen hiertoe ieder afzonderlijk een eigen gegevensmagazijn inrichten, of komen tot één gezamenlijk magazijn.
- Zolang het huis blijft voldoen aan de aansluitvoorwaarden (3B's), hebben de verantwoordelijke partijen grote vrijheid in de uitwerking van het huis zelf. Per huis moet worden uitgewerkt en gespecificeerd welke gegevens, bronnen en rekenmodellen worden ontsloten.

Vanuit het oogpunt van informatiebeheer is het belangrijk dat de informatieproducten die via de informatiehuizen beschikbaar komen, en voldoen aan de genoemde 3B-criteria, duurzaam worden beheerd. Immers, die producten maken onderdeel uit van kaders bij plannen of zijn onderdeel van besluiten met rechtsgevolgen. In hoofdstuk drie wordt een aanzet gegeven voor een informatorisch-model om scherp te krijgen wie verantwoordelijk gesteld moet worden voor het informatiebeheer van die producten en of gemeenschappelijke voorzieningen benodigd zijn.

3. Analyse

3.1 Inleiding

Uit de verkenning komt duidelijk naar voren dat de huidige werkwijze van de omgevingsprocessen bij bevoegde gezagen inzake archivering een groot contrast vertoont met de beoogde werkwijze die met de nieuwe Omgevingswet wordt nagestreefd. Zo vereist de beoogde informatievoorziening achter de Omgevingswet, hierna aan te duiden als Laan van de Leefomgeving, volledige digitale toegankelijkheid van omgevingsplannen en afgeven vergunningen, terwijl de huidige werkwijze nagenoeg volledig gebaseerd is op papier. Daarbij worden de bijhorende dossiers matig tot slecht beheerd. Dit geldt zowel voor de papieren informatie alsook digitale informatie.

Ook gaat de Omgevingswet ervan uit dat informatie over de omgeving via zogenaamde 'informatiehuizen' beschikbaar komt voor ieder die er behoefte aan heeft. Ten slotte zal de invoering van de Omgevingswet verdergaande samenwerking tussen bevoegde gezagen moeten stimuleren waardoor er allerlei vormen van ketensamenwerking gaan ontstaan.

Wil de Omgevingswet gaan functioneren zoals beoogd, dan zullen:

1. bevoegde gezagen het digitaal werken moeten invoeren en informatiebeheer/archivering op het vereiste niveau brengen (en wel te beginnen vanaf nu);
2. de omgevingsplannen en afgegeven vergunningen digitaal beschikbaar moeten komen en ook duurzaam moeten worden beheerd vanwege de rechtsgevolgen die eraan zijn verbonden; en
3. informatie afkomstig van informatiehuizen duurzaam moeten worden beheerd, ook weer vanwege de eraan verbonden rechtsgevolgen.

Verder zijn wij van mening dat er sturing gegeven moet worden aan het vraagstuk hoe om te gaan met 'dynamische', veelal in GIS-systemen beheerde, informatie. Dit zien wij als punt 4 van deze analyse. Derhalve zullen ook:

4. afspraken gemaakt moeten worden over hoe om te gaan met 'dynamische' informatie.

Dit hoofdstuk gaat in op deze onderwerpen en het daaruit te destilleren pakket van minimum eisen om een goede basis te zijn voor de Omgevingswet c.q. de Laan van de Leefomgeving.

3.2 Digitaal werken

Onder digitaal werken verstaan wij de omslag van 'papier' naar 'digitaal'. Dit betekent dat de input van omgevingsprocessen bij bevoegde gezagen niet meer is gebaseerd op papieren informatie, aanvragen, formulieren, maar op digitale equivalenten ervan. En datzelfde geldt ook voor de output van die werkprocessen. Dit mag niet één-op-één gelijk geschakeld worden met digitale dienstverlening, hoewel die vervolgstap dan niet heel ver ervan weg is. Immers, er zal vooralsnog rekening gehouden moeten worden met het feit dat burgers en bedrijven ook langs papieren weg communiceren met overheden.

Voor digitaal werken is het noodzakelijk dat de werkprocessen volgens de principes van zaakgericht werken zijn ingericht, met heldere omschrijvingen welke type zaken er zijn, welke documenttypen bij de behandeling van een zaak aan de orde zijn, wanneer een stap (statusovergang) in een zaak gezet kan worden en welke output dan

beschikbaar moet zijn. Bij de invoering van het zaakgericht werken zal gebruik gemaakt moeten worden van zaaksystemen. Op zichzelf is dit niet nieuw voor veel overheidsorganisaties, maar die systemen zo inrichten dat ook daadwerkelijk alle relevante informatie aangaande een zaak wordt beheerd met dat systeem, is een stevige uitdaging. In veel gevallen zal dit leiden tot aanpassingen of her-implementaties. Bij die aanpassingen dient onder meer rekening gehouden te worden met de standaard Baseline informatiehuishouding Gemeenten (KING). De essentie van de invoering van zaakgericht werken is dat werkprocessen volgens een vooraf gedefinieerd stramien worden uitgevoerd, en de daarbij benodigde input (informatie) en te creëren output (plan, beschikking, etc.) ordentelijk wordt opgeslagen, al dan niet voor lange duur. Het vereist discipline.

Naar onze inschatting kunnen alle werkprocessen die door bevoegde gezagen worden uitgevoerd ten behoeve van omgeving, of het nu planvormings- zijn of uitvoeringsprocessen, volgens deze principes worden ingericht. Een harde voorwaarde voor het goed laten functioneren van digitaal werken is dat ook echt alle informatie die bij een zaak aan de orde is, naar digitaal wordt omgezet en bij een zaak wordt opgeslagen. Dit kan in voorkomende gevallen betekenen dat papiereninformatie vervangen dient te worden door een digitale equivalent. Ieder bevoegd gezag dient voor deze omzetting te beschikken over een zogenaamd vervangingsbesluit: een besluit waaruit de verantwoordelijke zorgdrager aangeeft dat de vervanging geschiedt op een wijze die voldoet aan de eisen en dat de daarbij instrumenten zoals scanners, opslagmethodes, etc. eveneens voldoen. Er zijn checklists beschikbaar en vanaf begin 2014 ook een handreiking vervanging archiefbescheiden.

Daarnaast biedt digitaal werken ook de mogelijkheid dat mails, en allerlei andere vormen van informatie aan een zaak kunnen worden gevoegd.

Dit voorgaande houdt tevens in dat de output vanuit de werkprocessen digitaal is. Dit kan alleen als de set van (tussen-)producten die nodig om de output te creëren, reproduceerbaar zijn en blijven en dus adequaat wordt beheerd. De output is dan voorzien van een 'digitale handtekening' om de authenticatie ervan te borgen. Hiermee is de digitale output leidend, en zijn papieren afschriften slechts bedoeld als hulpmiddel voor burgers die de stap naar digitaal niet kunnen of willen maken.

Alleen als 'digitaal werken' zoals hierboven is ingevoerd, zal er sprake zijn van digitaal beschikbare output zoals omgevingsplannen en vergunningen en raadpleegbaar zijn via de Laan van de Leefomgeving zoals de Omgevingswet beoogt.

Tezamen met de invoering van digitaal werken zal dan ook het informatiebeheer/archivering stevig moeten worden aangepakt. Naar onze opinie is deugdelijk informatiebeheer een voorwaarde om digitaal te kunnen werken, en vanuit die optiek een noodzakelijke stap om de Omgevingswet te kunnen invoeren.

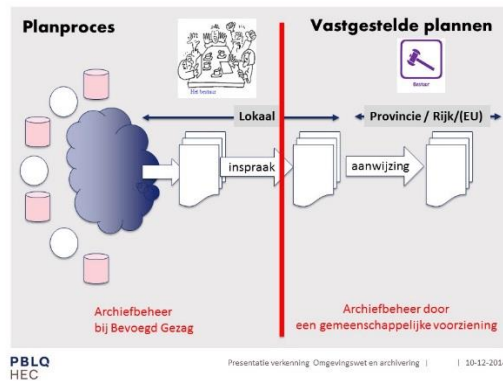
De stap naar 'digitaal werken' is tevens een goede opmaat voor allerlei vormen van samenwerking tussen bevoegde gezagen en de daarmee tot ontwikkeling komende keteninformatieprocessen. Als ieder bevoegd gezag haar werkprocessen volgens het principe van zaakgericht werken heeft ingericht alsook de daarbij horende zaaksystemen, dan is de weg naar samenwerking louter er nog één van verkennen, proberen en inrichten. En als bij ieder samenwerkingstraject wordt bepaald welk bevoegd gezag de 'lead' heeft, dan kan daarmee ook de verantwoordelijkheid voor archivering van die processen worden afgedekt. Aanvullende voorzieningen in termen van nieuwe wettelijke kaders zijn dan niet nodig.

Het spreekt voor zich dat bevoegde gezagen op dit onderwerp zelf aan de lat staan. Ieder bevoegd gezag staat aan de lat om digitaal werken in te voeren en daarbij de eisen te hanteren zoals in archiefbesluit, archiefregeling en digitaal archiefbeheer vastgelegd. Dit laat onverlet dat ondersteuning en sturing op dit vlak wenselijk is. Hier komen

we in ons advies op terug. Gelet op het belang van het beschikbaar hebben van de plannen en vergunningen in de Laan van de Leefomgeving, gaan wij in de volgende paragraaf specifiek in op deze benodigde 'basisregistraties'.

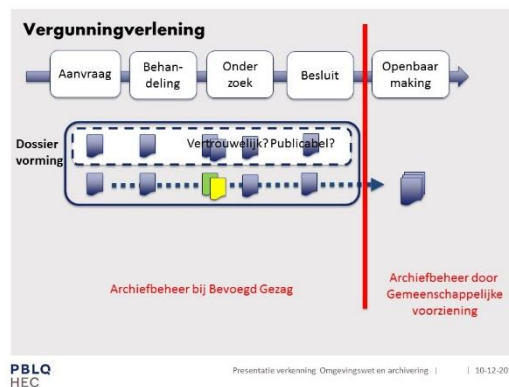
3.3 Registers voor plannen (en vergunningen)

In de huidige werkpraktijk (2014) is het archiefbeheer rondom de ruimtelijke plannen niet op orde. Ondanks het feit dat de archiefwet op dit punt helder is, zijn bevoegde gezagen nauwelijks in staat om de digitale plannen duurzaam te beheren. Een grote variëteit aan oorzaken ligt hieraan ten grondslag. De door ons uitgevoerde verkenning laat zien dat het noodzakelijk is om het informatiebeheer van de omgevingsprocessen te versterken, anders verdwijnt in de Nederlandse samenleving het zicht welke plannen op welk moment vigerend waren en zijn. Ook komt uit de verkenning naar voren dat aan verplicht gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen een stimulerende werking uitgaat. Zo is het opmerkelijk om te zien dat de website 'ruimtelijke plannen.nl' gevuld is met nagenoeg alle omgevingsplannen die er zijn. Dit brengt ons tot de overtuiging dat naast de noodzaak om de informatiebeheerprocessen bij bevoegde gezagen op orde te brengen, het ook nuttig en nodig is om gemeenschappelijke voorzieningen te hebben waarin de producten uit omgevingsprocessen duurzaam worden beheerd.



Voor verstrekte vergunningen zou een vergelijkbare voorziening moeten komen, zodat burgers inzicht hebben in wat er in hun omgeving aan vergunningen is verleend.

Dit laat onverlet dat bevoegde gezagen als zorgdrager verantwoordelijk zijn en blijven voor het informatiebeheer over de processen die leiden tot deze plannen en vergunningen.



De eisen waaraan de voorzieningen moeten voldoen alsook de organisatie(s) die de exploitatie van die voorzieningen verzorgen, zijn af te leiden van de eisen die gesteld worden aan de huidige 'basisregistraties':

- Eis 1: De registratie is bij wet geregeld.*
- Eis 2: De afnemers hebben een terugmeldplicht.*
- Eis 3: De basisregistratie wordt verplicht gebruikt door de hele overheid.*
- Eis 4: Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid.*
- Eis 5: De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan.*
- Eis 6: Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van de registratie.*
- Eis 7: Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds.*
- Eis 8: Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van de basisregistratie*
- Eis 9: Er is een stringent regime van kwaliteitsborging.*
- Eis 10: Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over de registratie.*
- Eis 11: De positie van de basisregistratie binnen het stelsel van basisregistraties is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven.*
- Eis 12: De zeggenschap over de basisregistratie berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie.*

Het gaat in deze registers primair om het duurzaam beheren van de plannen en vergunningen ten behoeve van raadpleging en gebruik in de Laan van de Leefomgeving. De registers nemen hiermee als het ware het archiefbeheer van deze output uit processen van de bevoegde gezagen voor haar rekening.

Dit laat onverlet dat ieder bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is en blijft voor het beheer van alle archiefwaardige informatie die in het werkproces is gebruikt om tot die plannen en vergunningen te komen. Daarvoor zullen de bevoegde gezagen eigen voorzieningen moeten realiseren, hetgeen veelal tezamen met de invoering van zaaksystemen kan worden verwezenlijkt zoals hiervoor uiteen is gezet.

Daarnaast is een volgtijdelijkheid te onderkennen in het beheren van plannen en vergunningen. Zo worden vanwege de Wro (2010) de plannen al wel in digitale vorm aangeleverd. Het ligt dan ook voor de hand om te starten met een voorziening waarin deze plannen duurzaam worden beheerd. De eventuele realisatie van een vergunningenregister zal afhankelijk zijn van het tempo dat alle bevoegde gezagen kunnen maken bij de invoering van 'digitaal werken' bij hun uitvoeringsprocessen.

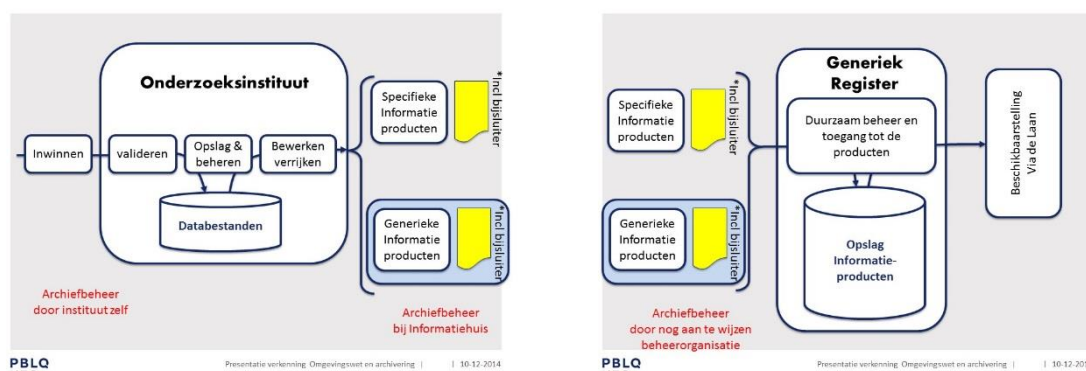
3.4 Informatiehuizen

Juist het gezamenlijk gebruiken van beschikbare, niet betwistbare informatie over de omgeving door alle bevoegde gezagen bij planvorming, en het gebruik van dezelfde informatie door burgers en bedrijven bij vergunningsprocessen, draagt niet alleen bij aan de rechtszekerheid maar ook aan forse potentiële besparingen. Een eerder uitgevoerde business case heeft aangetoond dat er fors geld mee is te verdienen.

Binnen het concept van de Laan van de Leefomgeving zijn de informatiehuizen de beoogde 'leveranciers' van die betrouwbare omgevingsinformatie over aspecten zoals bodem, water, lucht, milieu, natuur en verder. Het tot stand brengen van die informatiehuizen is derhalve een belangrijke stap in het realiseren van de doelen achter de Omgevingswet.

Het concept achter zo'n informatiehuis is nog niet uitgewerkt. Wel is duidelijk dat er gemeenschappelijke voorzieningen moeten komen voor het duurzaam beheren van de informatieproducten die via de informatiehuizen (en dus via de Laan) aan burgers en bedrijven worden geleverd. Omdat aan die informatieproducten strenge eisen worden gesteld inzake beschikbaarheid, betrouwbaarheid en bestendigheid (3B's), zullen die voorzieningen eveneens moeten voldoen aan de eisen zoals die al in paragraaf 3.3 zijn beschreven.

De hierna volgende twee figuur geeft een conceptuele schets van de een gemeenschappelijke voorziening waar de informatieproducten, afkomstig vanuit diverse bronnen en verzameld door informatiehuizen, duurzaam worden beheerd.



In dit concept heeft de aan te stellen beheerorganisatie de verantwoordelijkheid om de ontvangen informatieproducten duurzaam te beheren (archiveren). Zo kan iedere afnemer altijd het aan hem ter beschikking gestelde informatieproduct raadplegen voor daartoe geëigende doelen, bijvoorbeeld als bewijsmateriaal bij een rechtsgang.

Wij stellen ons voor dat generieke informatieproducten, nuttig en bruikbaar voor vele actoren, en veelal met publieksgeld gerealiseerd, per definitie in zo'n generiek register duurzaam worden beheerd. Dit is efficiënt en draagt bij aan brede toegankelijkheid van een dergelijk product. Voor de specifieke informatieproducten ligt dat anders. Omwille van efficiency zou daar besloten kunnen worden dat de feitelijke afnemer zelf aan de lat staat voor duurzaam beheer.

Ter adstructie: een voorbeeld van een generiek product is een landelijk dekkend beeld van de hoeveelheid stikstof in de bodem; een voorbeeld van een specifiek product is de berekening van de vermoedelijke stikstof-neerslag bij aanleg of uitbreiding van een installatie (zie programma Aeries). Vergelijkbare voorbeelden zijn ook te geven voor andere aspecten van de omgeving (lucht, water, geluid, etc.).

Het ligt voor de hand om het generieke register van informatieproducten te laten voldoen aan de 12 eisen zoals die gelden voor basisregistraties (zie paragraaf 3.3). Dit zal vanuit het programma GOAL moeten worden opgepakt/aangejaagd.

3.5 Fixatiepunten

De omgeving verandert continu. Dit geldt voor de planvorming, de verleende vergunningen maar ook over allerlei informatie die over de omgeving wordt vastgelegd alsmede de kaders (zoals geluidscontouren, milieubelasting, natuurwaarden) die geldend zijn.

De dynamiek van vernieuwende eisen en een continue toevoeging van gegevens is een grote uitdaging voor het deugdelijk beheren van informatie van de omgeving, zeker als aan die informatie allerlei rechtsgevolgen kleven. Wij pleiten er dan ook voor dat bij ieder informatieproces waar er sprake lijkt van 'dynamisch gedrag' er gezocht moet worden naar zogenaamde fixatiepunten, punten in een workflow waarop je de informatie stolt, en vervolgens duurzaam beheert (en dus archiveert).

Enkele voorbeelden ter adstructie. Het maken van een plan is niet een niet te ontwarren proces dat op enig moment een plan oplevert wat vervolgens ter besluitvorming wordt voorgelegd. Zo'n proces gaat vaak in stappen. En de afsluiting van zo'n stap zou een moment kunnen zijn waarop de planvormingsinformatie wordt gefixeerd ten behoeve van duurzame bewaring.

Hetzelfde geldt voor besluitvorming en inspraakrondes. Het einde van een besluit- of inspraakronde levert eveneens weer een goed fixatiepunt waarop de informatie over de stand van het plan kan worden gefixeerd. Ook bij het vervaardigen van geluidscontouren kunnen fixatiepunten worden gecreëerd. Immers, de burger is er niet bij gebaat wanneer die contouren per minuut kunnen wijzigen. Deze stel je voor een bepaalde periode vast, en vervolgens laat een bevoegd gezag op basis van metingen nieuwe contouren opstellen die daarna weer worden vastgesteld. Kortom, allemaal fixatiepunten waarop informatie gestold kan worden ten behoeve van duurzaam gebruik.

Bij het vaststellen van (archieff wettelijke) selectielijsten, zo stellen wij ons voor, is het raadzaam om juist bij op het oog dynamisch voordoende informatie op zoek te gaan naar deze fixatiepunten. Wij zijn ervan overtuigd dat dit de enige manier is om informatie duurzaam te beheren. Vooralsnog zijn nog geen duurzame, niet-leveranciersgebonden oplossingen gerealiseerd voor het beheren van dynamische informatie.

Het principe van 'fixatiepunten' kan worden toegepast bij zowel de werkprocessen van bevoegde gezagen (plannen, vergunningen) als informatiehuizen die belast zijn met het genereren van 'kaderstellende' omgevingsinformatie. Dit principe wordt trouwens al gevolgd door KING en gebruikt bij de uitwerking van GEMMA.

3.6 Ontwikkeling archivering

Binnen de Rijksoverheid speelt het vraagstuk van duurzame toegankelijk van overheidsinformatie al geruime tijd. De ambities om de omslag te willen maken naar digitale dienstverlening heeft een en ander in een stroomversnelling gebracht. Zo wordt op dit moment binnen de Rijksoverheid gewerkt aan het programma DTR: Digitale Taken Rijksoverheid. Binnen dat programma maakt het Nationaal Archief, als archiefbeheerder van de rijksoverheidsinformatie, de omslag van 'papier' naar 'digitaal'.

Aanpalend wordt vanuit het Nationaal Archief het programma Archief 2020 getrokken. Dat programma heeft tot doel om juist in samenwerking met de medeoverheden te komen tot standaarden, richtlijnen en 'best practices' voor duurzaam archiefbeheer in het digitale tijdperk.

Juist dit programma Archief 2020 biedt kansen voor de Omgevingswet, in die zin dat enerzijds meegelift kan worden op de reeds in gang gezette ontwikkeling van aanvullende richtlijnen en kaders, alsook het inbrengen van pilots waarmee ervaring opgedaan kan worden. Overigens, op dit laatste punt loopt thans een initiatief vanuit de VNG. Vanuit het programma GOAL heeft het bureau Geonovum de opdracht gekregen om te komen tot een nieuwe set van standaarden voor de omgevingsplannen, als opvolger van de RO-standaarden en waarbij de integratieslag wordt gemaakt van de nu nog verschillende plannen per aspect naar de (integrale) omgevingsplannen.

4. Arrangementen

4.1 Inleiding

De uitgevoerde analyse geeft aan dat er nog een hele weg te gaan is voordat alle bevoegde gezagen hun informatiebeheer op orde hebben en geschoeid zal zijn op digitale informatie in plaats van papieren informatie. Voor de informatieproducten uit de omgevingsprocessen (plannen, vergunningen) betekent dit dat bevoegde gezagen nog niet kunnen leveren zoals de nieuwe Omgevingswet voor ogen heeft. De thans digitaal beschikbare plannen voldoen niet aan de zogenaamde 3B-eisen, en vergunningen zijn helemaal nog niet digitaal beschikbaar. Gelet op de algehele 'staat' van informatiebeheer bij bevoegde gezagen, zou dit nog wel eens een aantal jaren kunnen duren.

Beredeneerd vanuit het belang van de Omgevingswet leidt deze conclusie tot de constatering dat voor de bevoegde gezagen 'alle hens aan dek' is om het informatiebeheer van hun omgevingsprocessen op orde te krijgen. Immers, de omgevingswet kan pas goed functioneren als de producten uit de omgevingsprocessen en digitaal zijn, en voldoen aan de 3B's (betrouwbaar, beschikbaar, bestendig).

Het proces waarlangs een product tot stand komt en het voortgekomen product zelf zijn per definitie aan elkaar verbonden. Dit is voor omgevingsplannen en vergunningen evident. Toch het is ons inziens zinvol om na te denken over de vraag of het mogelijk is om een scheiding aan te brengen tussen het duurzaam archiveren van de informatie uit de omgevingsprocessen 'an sich' en het duurzaam archiveren van de eruit voortkomende producten (plannen en vergunningen). Deze gedachte is ontstaan vanuit de visie dat het onwenselijk lijkt om te wachten met het aanleveren van digitale producten uit de omgevingsprocessen totdat die processen qua informatiebeheer volledig op orde zijn. Dat zou te veel tijd vergen. Bovendien laat het praktijkvoorbeeld rondom ruimtelijkeplannen.nl zien dat bevoegde gezagen in staat zijn om digitale producten te leveren.

Daarnaast weegt naar onze mening de maatschappelijke meerwaarde van één punt waar omgevingsinformatie beschikbaar komt en waar geldende omgevingsbesluiten te vinden zijn zwaarder dan het feit dat het totstandkomingsproces van deze besluiten niet geheel volgens alle eisen reproduceerbaar is. Kortom, het éne doen (digitaal werken en duurzaam archiefbeheer op omgevingsprocessen) en het andere niet laten (opzetten landelijke registers voor de omgevingsproducten).

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijkheid om zowel te werken aan het inrichten van archiefbeheer van de omgevingsprocessen bij bevoegde gezagen als het opzetten van landelijke registers voor plannen en vergunningen waarin de producten uit de omgevingsprocessen duurzaam beschikbaar komen voor de samenleving. Voorts beschrijft dit hoofdstuk de scenario's die ontstaan bij bevoegde gezagen om al dan niet gebruik te gaan maken van gemeenschappelijke e-depot voorzieningen voor archiefbeheer van de informatie uit de omgevingsprocessen.

Tenslotte wordt ingegaan op het vraagstuk hoe om te gaan met de doublure die als vanzelf ontstaat wanneer enerzijds bevoegde gezagen hun informatiebeheer van de omgevingsprocessen op orde brengen en anderzijds op landelijk niveau registers worden ingericht voor de producten uit de omgevingsprocessen.

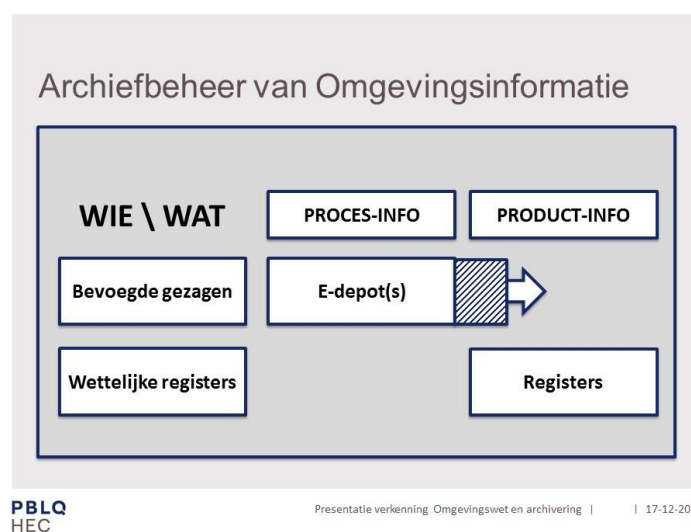
4.2 Proces versus product

Bevoegde gezagen moeten hun 'been bijtrekken' als het gaat om digitaal werken en de daaraan onlosmakelijk verbonden zorg / plicht voor informatiebeheer. Vanuit het programma GOAL is er een drang om tot registers te komen van de plannen en vergunningen om die producten betrouwbaar, bestendig en duurzaam aan de samenleving beschikbaar te stellen.

Idealiter zou gesteld kunnen worden dat, wanneer ieder bevoegd gezag het informatiebeheer op orde heeft en de duurzame informatie via een e-depot voorziening digitaal beschikbaar is, er geen sprake hoeft te zijn van landelijke registers. Maar de praktijk is anders. En het zal nog een aantal jaren duren voordat alle bevoegde gezagen hun informatiebeheer op orde hebben. Om de producten (plannen, vergunningen) toch tijdig beschikbaar te krijgen voor de Laan van de Leefomgeving zijn dus aanvullende voorzieningen nodig. Wij denken dan aan landelijke registers die wettelijk zijn verankerd.

Dit voorgaande leidt tot de vraag of het mogelijk is om het informatiebeheer van de omgevingsprocessen als onafhankelijke uitdaging te beschouwen, naast het beschikbaar krijgen van de digitale producten uit die omgevingsprocessen. Immers, een register wil je kunnen vullen met producten die voldoen aan de 3B's. Naar onze mening kan dat. Sterker, de Wro (2010) is al uitgegaan van dit principe door eisen te stellen aan de ruimtelijke plannen (èn digitaal, èn RO-standaarden) zonder expliciet in te gaan op de eisen voor deugdelijk informatiebeheer, die trouwens zijn verankerd in de Archiefwet (1995).

Door het archiefbeheer van de processen en de producten apart te beschouwen en de vraag te stellen wie verantwoordelijk is voor het archiefbeheer, ontstaat de volgende matrix, waarbij wij er vanuit gaan dat de bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn en blijven voor het archiefbeheer van de omgevingsprocessen, maar daarnaast landelijke registers worden aangewezen voor duurzaam beheer van de producten daaruit (plannen en vergunningen). Het feit dat er landelijke registers ontstaan, laat onverlet dat de bevoegde gezagen 'inhoudelijk' verantwoordelijk zijn en blijven voor de producten die zij vaststellen.



Aan een landelijk register voor plannen kleef een heel belangrijk voordeel ten opzichte van het beschikbaar stellen van die informatie via e-depots van de diverse bevoegde gezagen. Er ontstaat namelijk één centraal punt waar alle vastgestelde plannen zijn te vinden, inclusief de eventuele aanwijzingen die door (hogere) bestuursorganen zijn toegevoegd. Dit maakt de informatievoorziening transparant.

Een consequentie van het opzetten van landelijke registers naast de e-depots van bevoegde gezagen, is dat de uiteindelijke producten wellicht dubbel zullen worden beheerd: Eénmaal in het e-depot en éénmaal in het Register. Deze zich op termijn voordoende 'dubbeling' zien wij noch als een risico, noch als een desinvestering. Het is geen risico omdat het wettelijke register altijd leidend zal zijn bij de vraag welke informatie 'juist' is. Het is geen desinvestering omdat ons inziens het beheren van de producten naast de procesinformatie nauwelijks meer kosten tot gevolg heeft (zelfde afspraken, procedures, voorzieningen, organisatie, etc.).

Deze analyse brengt ons tot de overtuiging dat het nuttig en nodig is dat vanuit het landelijke programma GOAL uitvoering wordt gegeven aan het opzetten van landelijke registers voor de omgevingsplannen en voor de vergunningen. Deze ontwikkeling draagt bovendien bij aan de beweging bij bevoegde gezagen om tot digitale producten te komen, en daardoor weer een stimulans voor de noodzakelijke stappen richting 'digitaal werken'.

4.3 Gezamenlijk versus ieder voor zich

Om de omgevingswet te laten functioneren, en de Laan van de Leefomgeving te voeden met de benodigde informatie uit de omgevingsprocessen, is het nodig dat er landelijke registers komen. Ook is het nodig dat bevoegde gezagen hun verplichting inzake de Archiefwet serieus nemen, en e-depot achtige voorzieningen zullen moeten ontwikkelen.

Bij de ontwikkeling van voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer speelt de vraag of gezamenlijke, centrale ontwikkeling en exploitatie van dergelijke voorzieningen de voorkeur heeft boven een decentrale, ieder voor zich, aanpak.

Zonder hier nu voor alle gevallen een uitspraak over dat keuzevraagstuk te willen doen, zien wij een groot aantal voordelen kleven aan een gezamenlijke aanpak. Met andere woorden: wij zien voordelen wanneer bevoegde gezagen, bijvoorbeeld per laag maar ook tussen de bestuurslagen onderling, de handen ineen slaan om te komen tot voorzieningen voor het informatiebeheer van de omgevingsprocessen. Sowieso stellen wij dat de huidige Archiefwet de ruimte biedt aan alle bevoegde gezagen om de taken voor archiefbeheer uit te besteden cq. te beleggen bij instanties buiten de eigen organisatie of bestuurslaag.

In onderstaande figuur wordt de vergelijking gemaakt tussen het realiseren en exploiteren van eigen e-depot achtige voorzieningen (per bevoegd gezag) versus een gezamenlijke aanpak. Het is een kwalitatieve vergelijking.

	Gezamenlijk	Ieder voor zich
Bijdrage aan 'digitaal werken'	+	+
Kosten realisatie	+	-
Tempo realisatie	+	-
Afdwingen standaarden	+	-
Exploitatielasten	+	-
Beheersbaarheid	+	-
Bijdrage aan samenwerken	+	-

Het eerste criterium is voor beide wijzen van aanpak gelijk. Immers, het serieus gaan werken aan e-depot achtige voorzieningen draagt bij aan het belang dat wordt gehecht aan digitaal werken. Het effect dat uitgaat van alleen al de beweging om zichtbaar te werken aan voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer van digitale informatie mag niet onderschat worden en zal een 'boost' geven aan de uitdaging om de omslag van papier naar digitaal te gaan maken. Voor alle andere criteria geldt dat een gezamenlijke aanpak echt gunstiger is dan de 'ieder-voor-zich' aanpak. Dit geldt in het bijzonder voor digitale voorzieningen (zoals een e-depot) waar specialistische kennis nodig is die slechts schaars voor handen is in de maatschappij. Bovendien draagt een gezamenlijke aanpak bij tot gebruik van eenduidige standaarden, en niet tot evenzoveel varianten ervan als implementaties (een risico wanneer ieder voor zich voorzieningen inricht).

Op grond van deze analyse kunnen wij ons voorstellen dat bevoegde gezagen op zoek zullen gaan naar een gezamenlijke aanpak om te komen tot gemeenschappelijke e-depot voorzieningen.

5. Advies

5.1 Inleiding

Een belangrijke basisgedachte achter de Omgevingswet is dat alle omgevingsinformatie beschikbaar, betrouwbaar en bestendig is. Kijkend naar de informatie die uit de omgevingsprocessen van de bevoegde gezagen zal moeten komen (plannen, vergunningen), is vastgesteld dat die noch voldoet aan die eisen, noch digitaal beschikbaar is. Daarom bevat dit advies om te beginnen de set aan eisen waaraan de omgevingsprocessen bij bevoegde gezagen zullen moeten voldoen, willen die processen én digitale én betrouwbare informatie kunnen leveren. Bovendien worden de eisen geformuleerd waaraan landelijk op te zetten registers zullen moeten voldoen. Invulling van al deze minimale eisen vormt dus een keiharde voorwaarde om tot een functionerende Omgevingswet te komen.

Beredeneerd vanuit die eisen geven wij vervolgens een advies over te ontwikkelen voorzieningen (e-depots en registers), die minimaal nodig zijn ter ondersteuning van alle informatieprocessen die ontstaan met de invoering van de Omgevingswet (werking van de Laan van de Leefomgeving).

Daarna geven wij een advies over de wijze (in concrete acties) waarop enerzijds invulling kan worden gegeven aan de minimale set van eisen en anderzijds hoe de daarbij benodigde voorzieningen tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Ook geven wij aan wie naar onze opvatting daarvoor 'aan de lat staan' en hoe van het landelijke programma ondersteuning kan worden geboden.

Tenslotte geven wij een indicatieve planning waarlangs de benoemde acties tot uitvoering kunnen worden gebracht.

5.2 Minimale set aan eisen

De Omgevingswet kan alleen functioneren als de omgevingsinformatie betrouwbaar, bestendig en beschikbaar is. Deze voorwaarden komen overeen met de eisen die vanuit de archiefwet worden gesteld aan de informatie die de overheid gebruikt. Dit is dan ook de reden geweest dat wij in samenwerking met het programma GOAL en archiefspecialisten, een set aan eisen hebben verkend. De volgende minimale set is ontwikkeld:

Eis 1: Digitaal Werken

Om de informatieprocessen adequaat te faciliteren die achter de invoering van de Omgevingswet schuilgaan, zullen de planvormings- en uitvoeringsprocessen inzake omgeving bij alle bevoegde gezagen (rijk, provincie, gemeente, waterschappen) gebaseerd zijn op 'digitaal werken'. Dit betekent dat:

1. digitale informatie leidend is;
2. authenticatie van digitale documenten is geborgd;
3. werkprocessen zijn ondersteund met zaaksystemen voorzien van een voorziening voor deugdelijke metadatering waarin digitale informatie duurzaam wordt beheerd;
4. en daar waar sprake is van het verplicht omzetten van papieren informatie naar digitaal, een vervangingsbesluit eraan ten grondslag ligt.

De bevoegde gezagen zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de invoering van digitaal werken.

Overigens, deze eis lijkt heel vergaand maar op de keper beschouwd stelt deze eis dat ieder bevoegd gezag haar werkprocessen op orde dient te hebben en daarover op ieder moment verantwoording kan afleggen. Met andere woorden: de AO/IC, of met een meer moderne term de bestuurlijke informatieverzorging van de organisatie dient op orde te zijn. De stap naar digitaal werken en duurzaam archiveren, die in veel gevallen slechts half is gemaakt, moet nu met kracht worden doorgezet.

Eis 2: *Standaarden en afspraken over te archiveren documenten*

Ten behoeve van de rechtsgevolgen die gerelateerd zijn aan resultaten van omgevingsprocessen, zoals plannen en vergunningen, is het noodzakelijk dat er eenduidige standaarden zijn. Standaarden over de inhoud, definities, vormvereisten, wijze van aanlevering aan het register et cetera. Zie ook hieronder geformuleerde eisen bij eis 3. Een voorbeeld is de huidige set van RO-standaarden die beschrijft waaraan een digitaal bestemmingsplan moet voldoen. Dergelijke eisen zullen er ook moeten komen voor digitale vergunningen.

Daarnaast is het zo dat binnen de Omgevingswet wordt gesproken over 'omgevingsplannen'. Voor dit documentsoort werkt Geonovum aan een nieuwe standaard.

Ten slotte zullen in de in ontwikkeling zijnde selectielijsten afspraken gemaakt moeten worden op welke momenten in het totstandkomingsproces van plannen een 'fixatiepunt' moet worden ingelast, om fasen in de ontwikkeling van zo'n plan later te kunnen reconstrueren (ook weer nodig vanuit het oogpunt van de 3B's).

Eis 3: *Registers voor plannen, vergunningen en informatieproducten*

De Laan zal gebruik moeten kunnen maken van registers waarin de omgevingsplannen en vergunningen duurzaam worden beheerd. Ook zullen straks informatieproducten die worden aangeleverd vanuit de informatiehuizen duurzaam moeten worden beheerd. Het lijkt wenselijk om hiervoor landelijke registers te realiseren. De eisen waaraan de registers moeten voldoen zijn (gebaseerd op de basisregistraties):

- 1: *Het register is bij wet geregeld.*
- 2: *De afnemers hebben een terugmeldplicht.*
- 3: *Het register wordt verplicht gebruikt door de hele overheid.*
- 4: *Er is duidelijkheid over de aansprakelijkheid.*
- 5: *De realisatie en exploitatie geschieden tegen redelijke kosten en er is eenduidigheid over de verdeling ervan.*
- 6: *Er is duidelijkheid over inhoud en bereik van het register.*
- 7: *Er zijn sluitende afspraken en procedures tussen de houder van het register enerzijds en de leveranciers en de afnemers van gegevens anderzijds.*
- 8: *Er zijn duidelijke procedures met betrekking tot de toegankelijkheid van het register.*
- 9: *Er is een stringent regime van kwaliteitsborging.*
- 10: *Er is vastgelegd dat en hoe afnemers van gegevens op een niet-vrijblijvende wijze betrokken worden bij de besluitvorming over het register.*
- 11: *De positie van het register is duidelijk en de relaties met de basisregistraties zijn beschreven.*
- 12: *De zeggenschap over het register berust bij een bestuursorgaan en er is een minister verantwoordelijk voor het realiseren, resp. het functioneren van de registratie.*

Deze registers dienen qua organisatie, proces en techniek eveneens te voldoen aan die aan een duurzaam digitaal depot gesteld worden.

5.3 Te ontwikkelen voorzieningen

Bevoegde Gezagen

De belangrijkste uitdaging voor de bevoegde gezagen is het invoeren van digitaal werken in de omgevingsprocessen, zodat omgevingsinformatie digitaal beschikbaar komt en voldoet aan de eisen van de 3B's (beschikbaar, betrouwbaar en bestendig). Dit is een omvangrijke en taaie opgave, en niet alleen vanwege het grote aantal partijen maar ook de weerbarstigheid van het onderwerp: digitaal werken vereist discipline, en die eigenschap zit niet in de Nederlandse cultuur gebakken.

De stap naar digitaal werken zal moeten worden afgedwongen. Het gezamenlijk ontwikkelen van bijvoorbeeld **e-depot achtige voorzieningen** voor de omgevingsprocessen bij bevoegde gezagen, kan een extra stimulans geven naast het concreet opzetten en uitvoeren van projecten die digitaal werken als beoogde resultaat hebben. Derhalve adviseren wij de bevoegde gezagen om één of meer programma's te starten om te komen tot e-depot achtige voorzieningen.

Programma GOAL

Vanuit het programma zal gewerkt worden aan de ontwikkeling van de Laan van de Leefomgeving. Onderdeel van die ontwikkeling is het realiseren van één of meer **landelijke registers** waarin de producten uit de omgevingsprocessen duurzaam worden beheerd. Wij kunnen ons voorstellen dat er enerzijds registers komen voor de digitale plannen en vergunningen en anderzijds registers voor de informatieproducten die via de informatiehuizen beschikbaar komen. Deze registers zijn noodzakelijk om duurzaam te kunnen beschikken over betrouwbare en bestendige informatie.

Voorts kan vanuit het programma GOAL de nodige ondersteuning worden geboden door **instrumenten** te ontwikkelen en capaciteit aan te bieden aan bevoegde gezagen om digitaal werken in te voeren. Wij denken dan onder meer aan: 'self-assessment Digitaal Werken', een voorbeeld projectplan, een handreiking 'invoering digitaal werken', maar ook aan implementatiemanagers, projectleiders, etc. (bijvoorbeeld via KING).

5.4 Te nemen acties

A. *Commitment organiseren op oplossingsrichting*

Wil de rijksoverheid uitzicht houden op de invoering van de Omgevingswet per 2018, dan is het noodzakelijk dat alle bevoegde gezagen de komende drie jaar gebruiken voor de invoering van digitaal werken binnen hun omgevingsprocessen. Dit is noodzakelijk om te komen tot betrouwbare, beschikbare en bestendige omgevingsproducten (plannen, vergunningen). Bovendien is het noodzakelijk om die omgevingsproducten onder te brengen in landelijke registers (één voor de plannen, één voor vergunningen).

In een bestuursakkoord tussen de rijksoverheid en de lokale overheden zullen deze benodigde acties moeten worden vastgelegd, zodat er een gedeeld commitment ontstaat over de te volgen oplossingsrichting, waar vervolgens via de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) invulling gegeven kan worden aan de in het bestuursakkoord vastgelegde afspraken.

Onderdeel van de afspraken zou moeten zijn dat de bevoegde gezagen instemmen met de oprichting van een landelijk register waarin de omgevingsplannen en vergunningen worden geregistreerd voor duurzaam beheer en toegankelijkheid aan de samenleving. De kosten voor de opzet en beheer van het register worden gedragen door de rijksoverheid. Hierbij is het van belang om te duiden dat de bevoegde gezagen, binnen de huidige wettelijke spelregels, verantwoordelijk zijn en blijven voor de inhoud van die plannen en vergunningen.

Het spreekt voor zich dat het programma GOAL en de betrokken koepels (VNG, IPO, UvW) in gezamenlijkheid zullen moeten werken aan het beoogde bestuursakkoord om daarmee een fundament te kunnen bouwen voor de invoering van de Omgevingswet.

Als het bestuursakkoord is overeengekomen, leidt dat tot vervolgacties, zowel door de rijksoverheid (programma GOAL) als de bevoegde gezagen (via de koepels). Het spreekt voor zich dat met het uitvoeren van deze acties al gestart kan worden voordat het akkoord formeel is vastgesteld.

B. Te nemen vervolgacties door programma GOAL

1. Ontwikkeling registers voor omgevingsproducten

Ten behoeve van in eerste aanleg de omgevingsplannen en in tweede instantie de vergunningen, zullen registers moeten worden ontwikkeld. Het programma GOAL neemt de verantwoordelijkheid op zich dat die registers ook daadwerkelijk worden ontwikkeld en bij een beheerpartij worden ondergebracht. Het is denkbeeldig dat bijvoorbeeld al een bestaand register (bijvoorbeeld Kadaster) aangezocht zal worden om een register voor de omgevingsplannen tot ontwikkeling te brengen. Maar goed, dat is aan het programma. Bij de uitwerking van GOAL moeten de archiefwettelijke consequenties van registers inclusief die voor ruimtelijke plannen worden meegenomen.

Het register voor de Omgevingsplannen dient voor 2018 operationeel te zijn. Een deadline voor het hebben van een register voor vergunningen staat nog niet vast, maar ook voor dat register geldt dat het functioneren van de Laan van de Leefomgeving er serieus bij gebaat is.

Belangrijk bij de ontwikkeling van de registers is de wettelijke verankering. Hier zal het programma de 'lead' in moeten nemen.

Een spin-off van deze ontwikkeling kan zijn dat er meer registers zouden kunnen ontstaan voor andere omgevingsproducten. Met de ontwikkeling van het register voor de omgevingsplannen doet het programma de nodige ervaring op over de haalbaarheid en realiseerbaarheid daarvan.

2. Ontwikkeling standaarden voor Omgevingsproducten

Voer regie op de ontwikkeling van benodigde standaarden om te komen tot eenduidige omgevingsproducten die inhoudelijk slechts op manier zijn te interpreteren, qua vorm geschikt zijn om in het digitale verkeer te gebruiken en voorzien zijn van authenticatie-kenmerken om de echtheid te borgen (zowel qua inhoud, als opsteller/uitgever).

Bovendien is het nodig om standaarden af te spreken over de wijze waarop omgevingsproducten enerzijds door de 'leveranciers' aan registers zullen worden aangeboden en anderzijds door 'klanten' worden afgenomen.

Voor het product Omgevingsplan werkt Geonovum al aan een nieuwe standaard, de opvolger van de huidige RO-standaarden. Daarnaast zal het nodig zijn om te onderzoeken of er al standaarden zijn voor de andere omgevingsproducten (vergunningen, etc.) en of die afdoende zijn.

Het programma GOAL wordt geadviseerd om een regiegroep voor de omgevingsproducten te benoemen dat zich bezighoudt met de verdere ontwikkeling van de benodigde standaarden voor de omgevingsproducten. In die regiegroep zitten vertegenwoordigers vanuit de diverse bevoegde gezagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen).

Deze hiervoor genoemde acties zullen qua aan- en besturing worden ingericht binnen het programma GOAL. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de programmadirecteur dat deze acties tot ontwikkeling en uitvoering komen.

C. *Te nemen vervolgacties door bevoegde gezagen (via hun koepels)*

1. Invoering Digitaal Werken en digitaal archief vormen

Bevoegde Gezagen zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering van digitaal werken en digitaal archief vormen binnen hun werkprocessen. Hiertoe zullen zij, aangespoord door het bestuursakkoord, uitvoering aan geven door zelf projecten te starten. Bij de uitvoering van de projecten bepaalt ieder bevoegd gezag zelf in welke mate behoefte is aan beschikbare instrumenten of capaciteit in de vorm van implementatiemanagers.

Daar het gaat om een groot aantal bevoegde gezagen en het van is belang dat de meeste bevoegde gezagen voor 2018 de omslag naar digitaal werken hebben gemaakt, wordt geadviseerd om vanuit de onderscheiden koepels een vorm van regie te organiseren waardoor er niet alleen zicht ontstaat op de voortgang van de operatie maar ook kennis en ervaringen kunnen worden gewisseld.

Een gezamenlijke regie-organisatie voor alle bevoegde gezagen heeft de voorkeur, maar het zou ook een optie kunnen zijn om per bestuurslaag een regie-organisatie te hebben. Zo ontstaan er dus 1 tot 3 regie-organisaties. Deze zullen regelmatig afstemming over voortgang en beschikbare instrumenten en capaciteit vanuit het programma GOAL via het benoemde deelprogramma (Implementatie ondersteuning).

2. Gezamenlijke voorzieningen voor archiefbeheer

Door uitvoering te geven aan stap 1 ontstaat er bijna als vanzelf de behoefte bij alle bevoegde gezagen, in ieder geval voor de informatie uit de omgevingsprocessen, aan voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer. Nu kan ieder bevoegd gezag voor zich hiermee aan de slag gaan, maar wellicht biedt een gezamenlijke aanpak de voorkeur (gelet op de complexiteit van het vraagstuk, de benodigde middelen en de benodigde specialismen).

Tegen deze achtergrond wordt geadviseerd om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling, opzet en inrichting van gezamenlijke voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer.

De ontwikkeling van gezamenlijke voorzieningen voor duurzaam archiefbeheer is dan wel niet per sé noodzakelijk voor de beoogde Omgevingswet, maar de inspanning die ieder bevoegd gezag moet doen om digitaal werken in te voeren, biedt wel een uitgelezen kans om te kijken op welke aspecten extra

verbeterslagen kunnen worden gemaakt door zaken gezamenlijk aan te pakken. Er is dus kans om het informatiebeheer van bevoegde gezagen op een hoger plan te brengen, zodat eindelijk voor dit beleidsterrein eens breed voldaan gaat worden aan de archiefwet. Aansluiten bij de reeds lopende activiteiten van Archief 2020 en AIDO is sowieso verstandig.

Tenslotte zullen de overheden, het ministerie van IenM namens het Rijk en de koepels (VNG, IPO en UvW) namens hun leden, in constructief overleg met elkaar de hierna volgende actie moeten ondernemen. Het ligt voor de hand om hierover afspraken te maken in het eerder genoemde bestuursakkoord.

D. *Centraal te organiseren acties*

1. *Ondersteuning Bevoegde Gezagen inzake Digitaal Werken*

Binnen het programma GOAL is een deelprogramma in voorbereiding: invoeringsondersteuning. Centraal moet worden afgesproken op welke wijze de inspanningen van dat deelprogramma aansluiten bij door mede-overheden te ontwikkeling instrumenten die behulpzaam zijn bij invoeren van Digitaal Werken. Wij denken dat aan self-assessments, concept-projectplannen, voorbeelden van zaaktypen om werkprocessen te uniformeren, et cetera. Centraal dient geld gereserveerd te worden voor de inzet van implementatie-managers waar bevoegde gezagen gebruik van kunnen maken.

5.5 **Indicatieve planning**

Uit de thans beschikbare plannen voor de omgevingswet maken wij op dat er vanaf de invoering van de nieuwe wet nog zeker een aantal jaren nodig is om tot volledige werking van de omgevingsprocessen te komen, zoals beoogd met de Omgevingswet. Wat dit precies betekent voor het tempo waarin de hiervoor benoemde acties tot uitvoering moeten worden gebracht is lastig in te schatten.

In ieder geval hebben wij de indruk dat het van groot belang is dat bij de invoering van de Omgevingswet er de beschikking is over een landelijk register van de omgevingsplannen. Hier zal dus vanaf nu met kracht aan moeten worden gewerkt om die voor 2018 beschikbaar te hebben.

Kijken we naar de uitdagingen waarvoor de bevoegde gezagen zelf staan, dan is de stap naar 'digitaal werken' een noodzakelijke voorwaarde om straks uit de omgevingsprocessen digitale informatie te krijgen die voldoet aan de 3B's en in ketensamenwerkingsprocessen goed te kunnen acteren.

Hoe eerder de bevoegde gezagen deze uitdaging oppakken, hoe beter. Ook hier geldt de uitdaging dat het digitaal werken eigenlijk voordat de wet wordt ingevoerd, zou moeten zijn gerealiseerd. Met andere woorden: vanaf nu nog drie jaar de tijd.

Dit zal een zeer stevige krachtsinspanning vergen van alle betrokken actoren. Ondersteuning daarbij vanuit het programma GOAL met instrumenten en deskundigheid is niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk. Die instrumenten zouden, gelet op de urgentie en het tempo wat gemaakt moet worden, al in 2015 beschikbaar moeten komen. Opnemen van deze acties in het deelprogramma 'invoeringsondersteuning' ligt daarbij voor de hand.

Het al dan niet ontwikkelen van een gezamenlijke voorziening voor digitaal archiefbeheer voor bevoegde gezagen is niet een keiharde noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van de Omgevingswet. Wel draagt het beschikbaar

hebben van een dergelijke voorziening fors bij aan de 'boost' die gegeven moet worden aan de stap richting digitaal werken. Wij stellen ons dan ook voor dat nog in 2015 de bevoegde gezagen tot een concreet besluit komen of en zo ja zo een gezamenlijke voorziening specifiek voor omgevingsprocessen zal worden gerealiseerd.

Ondertussen zou binnen het programma Archief 2020 een pilot kunnen worden gestart, waarin niet alleen de werking van zo'n voorziening wordt beproefd maar juist het digitaal werken in omgevingsprocessen wordt verkend. Een pilot waar verkend wordt wat de fixatiepunten zijn in de processen, hoe voldaan kan worden aan de RO-standaarden en hoe de levering vanuit de werkprocessen naar een e-depot verloopt.

Bijlage A Geïnterviewde personen

	Datum	Naam	Organisatie
1	31-10-2014	Frans Smit	Gemeente Almere
2	31-10-2014	Wout van der Reijden	Nationaal Archief
3	03-11-2014	Monique Scherpenzeel	Geonovum
4	03-11-2014	Adrie Spruit	KING
5	05-11-2014	Huibert-Jan Lekkerkerk	Informatiehuis Water
6	06-11-2014	Roland Bisscheroux Stinie Francke	Noord Hollands Archief
7	07-11-2014	Hans Quist	Provincie Zeeland
8	07-11-2014	Peter Visser	Ministerie van IenM
9	10-11-2014	Michella Smits Dennis van Noort Yanda van Dijk Sonja de Goede	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
10	10-11-2014	Jamil Jawad	VNG
11	12-11-2014	Peter Diebels	LOPAI
12	12-11-2014	Hans Seinen	Omgevingsdienst Haaglanden
13	18-11-2014	Roland Drijver	RWS

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1.	Baseline Informatiehuishouding Gemeenten: - Managementsamenvatting - Deel I: De Basis - Deel 2a: Het Denkkader - Deel 2b: Documentaire informatievoorziening en (digitaal) zaakgericht werken - Bijlagen	1.0	20-12-2011
2.	Overzicht veranderingen Omgevingswet per overheidslaag		01-11-2013
3.	Omgevingswet Onderzoek naar impact voor gemeenten - KING	1.0	17-12-2013
4.	Handreiking vervanging archiefbescheiden	1.0	Februari 2014
5.	Impactanalyse Omgevingswet		14-02-2014
6.	Digitale dossiervorming Omgevingswet – Advies van de themagroep	1.0	06-03-2014
7.	Eindrapport Verkenning Implementatie Omgevingswet	10.0	07-05-2014
8.	Kwaliteitseisen, achtergronden en hulpmiddelen voor het archiefbeheer van de gemeente Almere	2.0	Juli 2014
9.	Informatiebehoefte toezicht bestaande bouwwerken		26-08-2014
10.	Programmadefinitie Goal: Digitaal stelsel Omgevingswet	2.0	26-09-2014
11.	Impactanalyse per instrument		10-09-2014
12.	Rapport Gateway Goal en Implementatie Omgevingswet	1.0	30-09-2014
13.	Visie opleverdossier		13-11-2014
14.	Ontwerp Centrale Registratie Opleverdossier		14-11-2014
15.	Informatiebeheer RUD-OFGV en gemeente Almere		
16.	Wetsvoorstel Omgevingswet		Vergaderjaar 2013-2014 33962 nr. 2
17.	Memorie van Toelichting		Vergaderjaar 2013-2014 33962 nr. 3
18.	Advies afdeling Advisering Raad van State en nader rapport		Vergaderjaar 2013-2014 33962 nr. 4