



Op weg naar de

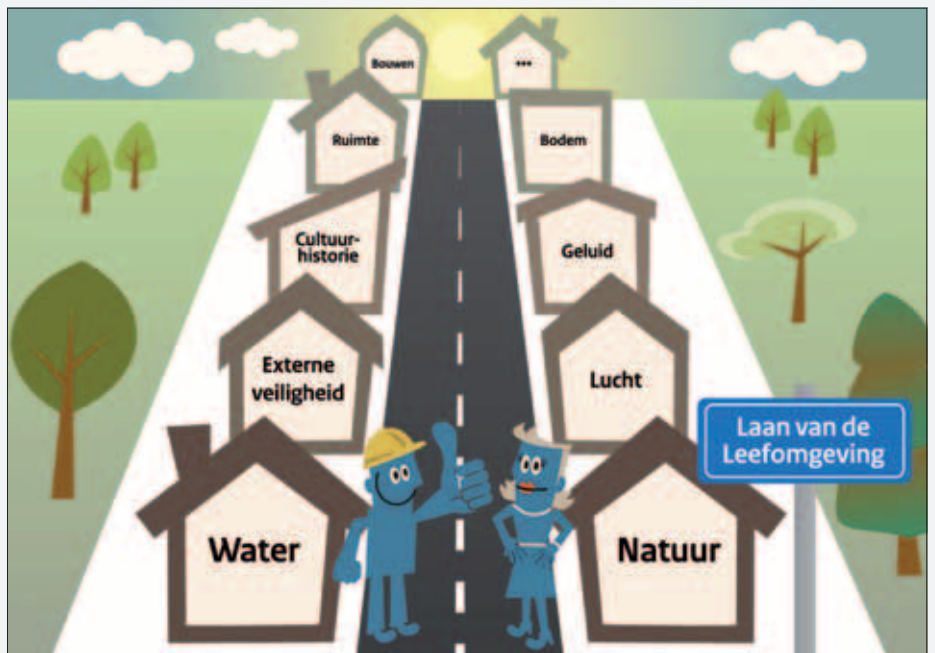


Laan van de Leefomgeving

Digitale stelsel onder de Omgevingswet

Al eerder in Geo-Info hebben we aandacht besteed aan de komst van het digitale stelsel, in de volksmond aangeduid met de metafoor Laan van de Leefomgeving. Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. In dit artikel borduren we daarop voort en spreken Cees Moons, programmamanager van GOAL en Martijn van Langen, senior beleidsmedewerker GOAL, met als aandachtgebied de informatiehuizen. GOAL staat voor Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving. Aanleiding is de onlangs verschenen Programmadefinitie Digitale Stelsel Omgevingswet. We praten met hen over de visie op het digitale stelsel, de 'huizen' aan de laan en de grote lijnen van het programma.

Door Sytske Postma en Roelof Keppel



Het lonkend perspectief is dat het voor de gebruiker - burger, bedrijf, overheden - gemakkelijker wordt om in te schatten of activiteiten met impact op de leefomgeving mogelijk zijn. Besluitvorming en procedures van vergunningen kunnen sneller en goedkoper mede door minder onderzoekslasten. De kwaliteit van de

dienstverlening door de overheid verbetert. Aan de basis van de uitvoering van de Omgevingswet ligt een robuust stelsel van informatievoorzieningen, waarmee informatie beschikbaar is, uitgewisseld kan worden, maar waar ook consensus over is. Dit betekent dat ze betrouwbaar en bestendig zijn. Dit laatste is belangrijk, omdat de informatie dan stand houdt voor de rechter. Het digitale stelsel richt zich daarom op die informatie die nodig is om besluiten met rechtsgevolgen te kunnen nemen.

Voordat we dieper op het digitale stelsel ingaan, eerst over het programma GOAL. Waar staat GOAL nu? Wat is momenteel het grootste issue?

Cees Moons: "Deze zomer is het rapport programmadefinitie opgeleverd. In dit rapport zijn de kosten en baten in beeld gebracht en is een aanzet gegeven tot de uitvoering. Onlangs zijn daar nog verbeteringen aan gedaan, onder andere wat betreft de fasering en de ontwikkelopgave. De ambitie, de governance en de bekostiging zijn kernelementen. Overigens moet ik opmerken dat het rapport een programmadefinitie betreft; het is nog geen programmaplan. Dat zal de uitvoe-

AIM staat voor Activiteiten Internet Module en OLO voor Omgevingsloket Online. Net als Ruimtelijkeplannen.nl zijn dit bestaande voorzieningen, die voor de Omgevingswet moeten worden aangepast. De voorzieningen in de Laaninfrastructuur leggen de verbinding tussen enerzijds de afnemer en anderzijds, de informatiehuizen, basisregistraties, e-overheidsbouwstenen, andere registraties en bevoegde gezagen. Afnemers kunnen zijn burgers, bedrijven en overheden. Zij communiceren ofwel als menselijke gebruiker via een gebruikerstoepassing (bijvoorbeeld het OLO en Ruimtelijkeplannen.nl), of direct met de Laaninfrastructuur via een machine-machine koppeling.



ringsorganisatie, een overheidsorganisatie of beter gezegd een consortium van meerdere overheidsorganisaties, moeten gaan doen. Ook is het belangrijk te weten dat de kosten en de baten bedoeld zijn om de business case van het stelsel te kunnen bepalen. En deze is positief binnen de overheid. Momenteel wordt het bestuurlijk besluitvormingstraject ingericht. We mikken op definitieve besluitvorming medio 2015. Belangrijk issue daarin is ondermeer de ambitie die wordt gekozen en hoe we die gaan bekostigen. Gaan we voor een minimumvariant, waarin alleen AIM, OLO en Ruimtelijkeplannen.nl worden aangepast, of gaan we verder. Richten we de huizen in en voorzien we het stelsel van slimme beslismodellen die gebruikers op de vraag toegesneden informatie voorzien. Dit laatste hopen we wel, omdat de business case nu juist de meerwaarde laat zien van dergelijke opties.”

In de Programmadefinitie wordt geconstateerd dat er momenteel veel handige websites, programma's en databanken zijn, maar dat de gebruiker zich een weg moet zien te banen door dit woud van slecht vindbare en slecht op elkaar afgestemde ICT-voorzieningen. Waarom wordt dit anders met de uitvoering van GOAL?

Cees Moons: “Het wordt anders, omdat er regie komt. Al die losse voorzieningen gaan als stelsel functioneren. We maken bij de realisatie van het stelsel gebruik van wat er al is en verbinden dit slim aan elkaar, zodat er als het ware een laan ontstaat. Het gaat dan om het samenstellen van modules, het vullen van de huizen aan de laan

met data. Daarnaast wordt het gebruik gemakkelijk, omdat het stelsel zich richt op de fasen: oriënteren, indienen, besluiten. Precies het proces waar het in de Omgevingswet om gaat. De link tussen het digitale stelsel en de wet is vrij sterk. De informatievoorziening via de huizen krijgt daarmee nagenoeg een vergelijkbare status als de basisregistraties.”

Gebruiker staat centraal

Het streefbeeld 2024 op het digitale stelsel is opgebouwd vanuit de gebruikers. De uitvoeringsorganisatie zal een publieke aangelegenheid zijn. Op welke manier wordt in de realisatie van het stelsel de gebruiker betrokken?

Cees Moons: “Een gebruikerspanel is erg belangrijk. Daarmee kun je onderweg blijvend toetsen of de werking van het stelsel voldoende goed aansluit bij de gebruikerswensen. En momenteel wordt een ICT-haalbaarheidstoets uitgevoerd door het bedrijfsleven.” Bij de inrichting van de laan en de informatiehuizen staat de gebruikersvraag centraal; dit vergt dus wel een transitie van aanbodgericht- naar vraaggestuurd handelen. De gebruiker wordt hierbij nauw betrokken.

In april dit jaar is de visie GeoSamen gepresenteerd, een gezamenlijke visie op geo-informatie van overheid, bedrijfsleven en wetenschap. Het streefbeeld in deze visie - het real time zicht hebben op de stand van het land, goede basisdata, -diensten en -modellen en samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap effectief ingevuld - sluit aan op het streefbeeld van het digitale stelsel. Hoe kan deze 'gouden driehoek' worden benut in de realisatie van het stelsel van de Laan van de Leefomgeving?

worden benut in de realisatie van het stelsel van de Laan van de Leefomgeving?

Cees Moons: “Het zou zo maar kunnen dat de realisatie van de ambities van beide visies tot win-win kunnen leiden. Dat is dan iets wat de uitvoeringsorganisatie op moet pakken.” Op de vraag hoe het bedrijfsleven betrokken kan worden bij de uitvoering, merkt Cees Moons op dat bedacht moet worden dat de regie op realisatie bij de overheid moet liggen. Het gaat immers om een stelsel gericht op besluiten met rechtsgevolgen. Wel kan het zo zijn dat de uitvoering van het programma leidt tot aanbestedingen bij het bedrijfsleven en waardetoevoegende informatieproducten. Ook ideeën die bij het bedrijfsleven leven moeten een plek krijgen. In dit verband zijn ICT-haalbaarheid toetsen belangrijk.

“Er valt veel te winnen”

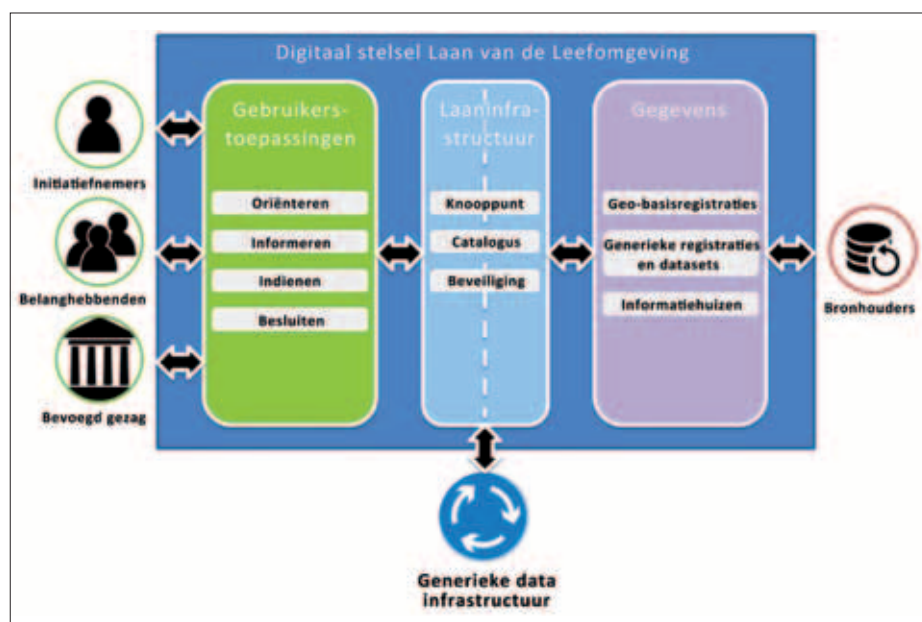
Zoals gezegd is het opstellen van de business case bedoeld om gemotiveerd de besluitvorming een positieve impuls te geven. Weliswaar in definitiefase, maar de contouren zijn overtuigend. De getallen uit de kosten-batenanalyse zijn indicatief en niet bedoeld om nu al de winst uit te tellen. Wel zijn we natuurlijk nieuwsgierig naar de meest opvallende winstpunten.

Cees Moons: “Echt verrassende resultaten waren er niet. Je kunt je voorstellen dat efficiëntere vergunningverlening baten oplevert voor gemeenten, omdat daar de meeste vergunningverlening plaatsvindt. De maatschappelijke baten moeten nog in de business case worden opgenomen. Opvallend is wel dat de business case zo overtuigend positief is. En ja, iets wat opviel was dat duidelijk werd dat de huizen er echt toe doen.”

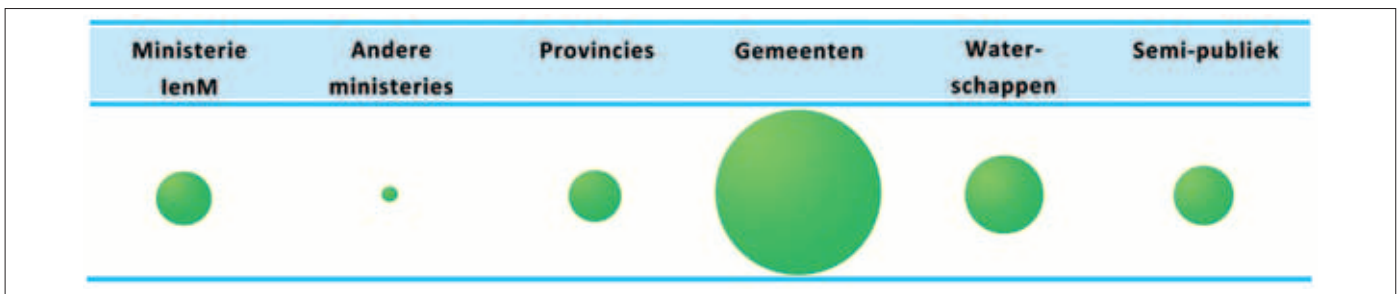
Het streefbeeld 2024 voor het digitale stelsel laat zich vooral uit over kostenverlaging voor betrokkenen. Maar waar zit de winst voor duurzaamheid en de leefomgeving?

Cees Moons: “Omdat iedereen straks dezelfde informatiebasis heeft, leidt dit tot betere en duurzamere besluitvorming. Het wordt mogelijk integrale afwegingen te maken en dat leidt tot optimale besluiten voor de leefomgeving. Bovendien verwachten we terugmelding op de informatiekwaliteit door gebruikers. Het digitale stelsel krijgt daarmee een zelfreinigend karakter, waardoor de kwaliteit steeds beter wordt.”

Op de vraag of gebruikers die aanvullend onderzoek doen de nieuwe data terug moeten leveren aan de huizen - in analogie met de basisregistraties - antwoordt Cees Moons dat teruglevering in de juiste maatvoering moet plaatsvinden. Het is wel een manier om de kwaliteit van de informatievoorziening blijvend te verhogen.



Figuur 1 - Schematische weergave van het digitale stelsel, waarin de relatie met bestaande basisregistraties, registers, datasets (waaronder INSPIRE en de informatiehuizen duidelijk wordt). Bron: Programmadefinitie GOAL.



Figuur 2 - Verhouding waarin partijen baten kunnen realiseren. Bron: Programmadefinitie GOAL.

Sturing op batenrealisatie is nodig om te borgen dat de geraamde baten ook daadwerkelijk ontstaan en dat kostenplafonds niet worden overschreden. Hoe wordt die sturing ingepast in de aanpak van GOAL?

Cees Moons: "Belangrijk bij de realisatie is oog te hebben voor de aanpassing van de werkprocessen (bij overheden). Daar zit de hoofdmoot van de baten. Dit betekent dat in de aanpak verweven moet zitten het goed ondersteunen van partijen daarbij. Ook moeten we monitoren hoe het gaat en in goed overleg met elkaar deze transitie vormgeven."

Geen ingewikkelde ICT, wel transitie nodig

Het gaat immers over een grote transitie. Van aanbodgericht naar vraaggericht denken en handelen. Van een versnipperd en organisatiegebonden (identiteit!) aanbod van informatie naar een samenhangend aanbod vanuit samenwerkende informatiehuizen. En geen eigenstandige voorzieningen maar een open stelsel. Dat is een technisch-organisatorische transitie, maar vooral ook een cultuuromslag. En aangezien het mensen zijn die dit stelsel gaan realiseren, is dit een factor van betekenis.

De realisatie van het stelsel is geen erg ingewikkelde ICT, omdat het vooral gaat om uitbouwen en slim verbinden van wat er al is en pioniers al toepassen. Organisatievermogen, samenwerkingsbereidheid en de wil om door te pakken zijn belangrijkere issues, aldus de programmadefinitie. Wat is er nodig om juist deze drie begrippen vorm te geven?

Martijn van Langen: "Bij de informatiehuizen zie je dat het vooral om verleiding gaat. Pas in laatste instantie wordt wettelijke dwang toegepast. Er komen meer heldere rollen, er komen budgetten, duidelijke doelen en samenhang daartussen. Dat zal de samenwerking stimuleren."

Cees Moons: "Bij de programmadefinitie is Van Vieren organisatieadviesbureau betrokken geweest, juist vanwege deze punten. Feit is dat de inrichting van het programmabureau

straks erg nauw luistert, of de juiste deskundigheden (techniek, organisatiekunde en verandermanagement) aanwezig zijn."

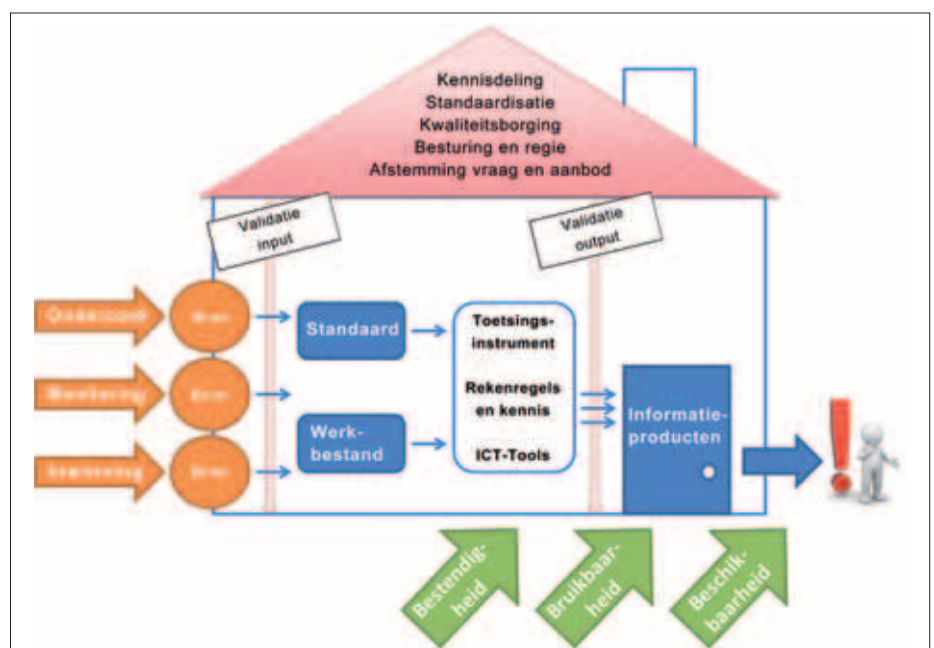
Basisregistraties hebben ons dure lessen geleerd, stelt het rapport programmadefinitie. Welke les is dit dan en hoe wordt die les gebruikt in de uitvoering van GOAL?

Cees Moons: "Door goed na te denken over de transitie die nodig is. We stellen daarom voor om de realisatie van het stelsel in hapbare stukken op te delen met aparte go-no go momenten. Dat maakt het beter te overzien, er zijn duidelijke tussenresultaten en is beter te managen." Martijn van Langen: "In het verleden zijn er binnen diverse domeinen de nodige initiatieven geweest om de informatievoorziening op orde te krijgen. Maar er waren voldoende redenen om die voorziening niet duurzaam in te richten. Onvoldoende gebruik, budget of andere redenen. GOAL kan die impuls zijn om de dromen die binnen domeinen leven om werkprocessen goed te ondersteunen met informatie alsnog waar te maken."

Informatieleveranciers: de informatiehuizen

Essentieel onderdeel van de laan zijn de informatiehuizen. Deze zijn domeingericht, dus er komen huizen over natuur, water, bodem, ruimte, lucht, geluid, externe veiligheid etc. Deze huizen zijn op de laan aangesloten. Informatie uit de huizen wordt via de laaninfrastructuur betrokken, gestuurd door de vraag die een gebruiker aan het loket stelt.

De domeinen regelen de informatievoorziening. Er worden 'huismeesters' aangesteld die voor het huis zorgen dat alles op orde is en blijft. Zij zijn het aanspreekpunt voor de laan, de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening ligt dus daar. Door het maken van afspraken over standaarden, semantiek en door het vastleggen van aansluitvoorwaarden, wordt gegarandeerd dat gegevens kunnen worden geraadpleegd en uitgewisseld van voldoende kwaliteit. De uitvoeringsregeling schrijft voor welke toetsingsgronden er gelden en welke informatie daarbij hoort om tot



Figuur 3 - Schematische weergave van een informatiehuis. Bron: Programmadefinitie GOAL.



een besluit te kunnen komen. Martijn van Langen heeft de afgelopen tijd een rondje langs de huizen gemaakt. Wat viel op?

Martijn van Langen: "Het is me opgevallen dat de staat waarin de huizen in wording verkeren erg verschilt. De (centrale) beschikbaarheid van gemeentelijke informatie, zoals monumenten, bodemkwaliteit en geluid, is nog erg beperkt. Maar als je het hebt over een thema als luchtkwaliteit, dat is met het NSL organisatorisch al goed ingeregeld. Het Informatiehuis Water heeft veel informatiecentraal beschikbaar, maar is inhoudelijk wel een erg breed domein en heeft nog een uitbreidingsopgave voor het centraal beschikbaar krijgen van gegevens naar de scope van de Omgevingswet. Bodem is ook zo'n thema dat erg breed is en daardoor organisatorisch weer minder goed georganiseerd. Cultureel erfgoed is inzichtelijk doordat een aanzienlijk deel van het beheer centraal ingeregeld is bij het RCE."

Er is dus op verschillende fronten (inhoudelijk, technisch en organisatorisch) het nodige te doen. Ook dit is in de programmadefinitie vastgelegd. Wat opvalt aan het staattie van de huizen is dat het thema ruimte de langste doorlooptijd kent om op orde te zijn: 2024. Hoe kan dit, ruimte is de basis, de onderlegger, en bovendien toch al goed ontsloten? Martijn van Langen: "Dat klopt, maar ruimte is een complex thema. We veronderstellen dat de nieuwe plannen snel ontsloten kunnen zijn. Voor de oudere plannen geldt dat deze nog aan de nieuwe regelgeving en ontsluiting aangepast moeten worden, dat maakt het ingewikkeld."

De informatiehuizen zetten de ruwe data die in het domein beschikbaar zijn om naar op de vraag toegespitste, gevalideerde informatieproducten. ICT kan veel faciliteren, maar om van data naar informatie te komen is interpretatie nodig. Is dit te automatiseren en welke verwachting mogen we koesteren?

Martijn van Langen: "De 3 B's van beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid moeten we nog verder operationaliseren. De uitvoeringsregeling geeft handvatten om welke data en welke informatie (data+toetsing) het moet gaan. Daarnaast komt er een onafhankelijke validerende partij in het huis. De kunst is het systeem een bepaalde slimmigheid mee te geven. Onder andere door alles (ook regelgeving) te geocoderen en het toetsingsinstrumentarium te gieten in de vorm van beslisbomen. Op die manier kan een gebruiker op elke locatie zien welke regels er gelden en of er knelpunten ten aanzien van de voorgenomen activiteit kunnen zijn." Cees Moons: "Het is al winst wanneer alle basisgegevens, over verschillende thema's, bij elkaar zijn gebracht op een locatie. Dat met onderliggende



ruimtelijke plannen en regelgeving maakt in sommige gevallen al duidelijk of iets kan en mag. In andere gevallen is het duidelijk dat het complexer ligt en dat bijvoorbeeld aanvullend onderzoek nodig is."

Hierin kan het bedrijfsleven een rol spelen. Door in te springen op wat het stelsel niet kan leveren en specifieke informatieproducten te maken. Martijn van Langen: "Wat ook opviel is dat de gebruikte toetsingsinstrumenten binnen de domeinen (huizen) erg verschillend zijn. Voor geluid en lucht zijn duidelijke rekenregels, maar wat is er nog aan harmonisatie in modellen te bereiken? Voor natuur, cultureel erfgoed en water is het instrumentarium meer procesmatig ingestoken."

Dit roept nog steeds de vraag op of op de vraag toegesneden antwoorden mogelijk zijn. Niet iedere gebruiker heeft dezelfde materiekennis?

Cees Moons: "Ja, dat is zo. Daar moet aandacht voor zijn, bijvoorbeeld door de juiste verbeelding om dezelfde interpretatie van de informatie te verkrijgen."

En welke criteria stel je aan de data die straks beschikbaar worden gesteld? In termen van nauwkeurigheid, actualiteit, volledigheid en juistheid?

Martijn van Langen: "Hierin zullen we in de volgende fase met behulp van genoemde beslisbomen, gebruikmaking van standaarden, eenduidige semantiek in de regelgeving en slimme toepassingen onze weg moeten vinden. Er zal nog flink geharmoniseerd en aangesloten bij bestaande standaards moeten worden. Aanvullend zullen daarin voorschriften worden opgesteld. Natuurlijk valt er nog veel te verbeteren. Vooral op het gebied van beschikbaarheid van overheidsdata."

In hoeverre zijn de domeinen al aangehaakt op iets wat in hun ogen misschien een ICT-project is?

Martijn van Langen: "De beleidsdirecties zijn inmiddels al goed aangehaakt bij de Omgevings-

wet. Inmiddels haken zij ook aan bij de Laan van de Leefomgeving, omdat de uitvoeringsregelgeving er ook aan komt. En, zoals gezegd, de link tussen de regelgeving en het digitale stelsel is vrij sterk. Aan de andere kant zijn organisaties die nu al data beheren positief gestemd, omdat datgene wat zij al langere tijd organiseren nu status krijgt, er overzicht en regie ontstaat."

Het is wachten op de besluitvorming hoe het digitale stelsel vorm gaat krijgen, maar dat het komt staat vast.

Martijn van Langen: "Het is een gouden kans om zaken digitaal goed te regelen met de totstandkoming van de Omgevingswet. Er is al veel aan initiatieven en informatievoorziening, het krijgt een veel prominenter betekenis."

Cees Moons: "De digitalisering van de Omgevingswet gaat komen, sta dus klaar. Er is ook nu al genoeg te doen aan digitalisering, nog los van het uitvoeringsprogramma. Trek dat been dus vast bij. En, de vormgeving van het digitale stelsel is vanuit het perspectief van de gebruiker: initiatiefnemer, belanghebbende en het bevoegd gezag. Doe daarom mee, wacht niet af!"

Meer informatie over GOAL via: omgevingswet.pleio.nl

Het definitieve rapport Programmadefinitie GOAL is de downloaden via: omgevingswet.pleio.nl/file/download/27383532

Sytske Postma; Consultant/Eigenaar van Nieuwdenkers BV, redactielid Geo-Info en één van de initiatiefnemers van VODK (Vrouwen op de Kaart). Sytske is bereikbaar via s.postma@nieuwdenkers.nl

Roelof Keppel; Bestuurslid Geo-Informatie Nederland en hoofdredacteur Geo-Info. Roelof is werkzaam als adviseur bij Grontmij en bereikbaar via roelof.keppel@grontmij.nl