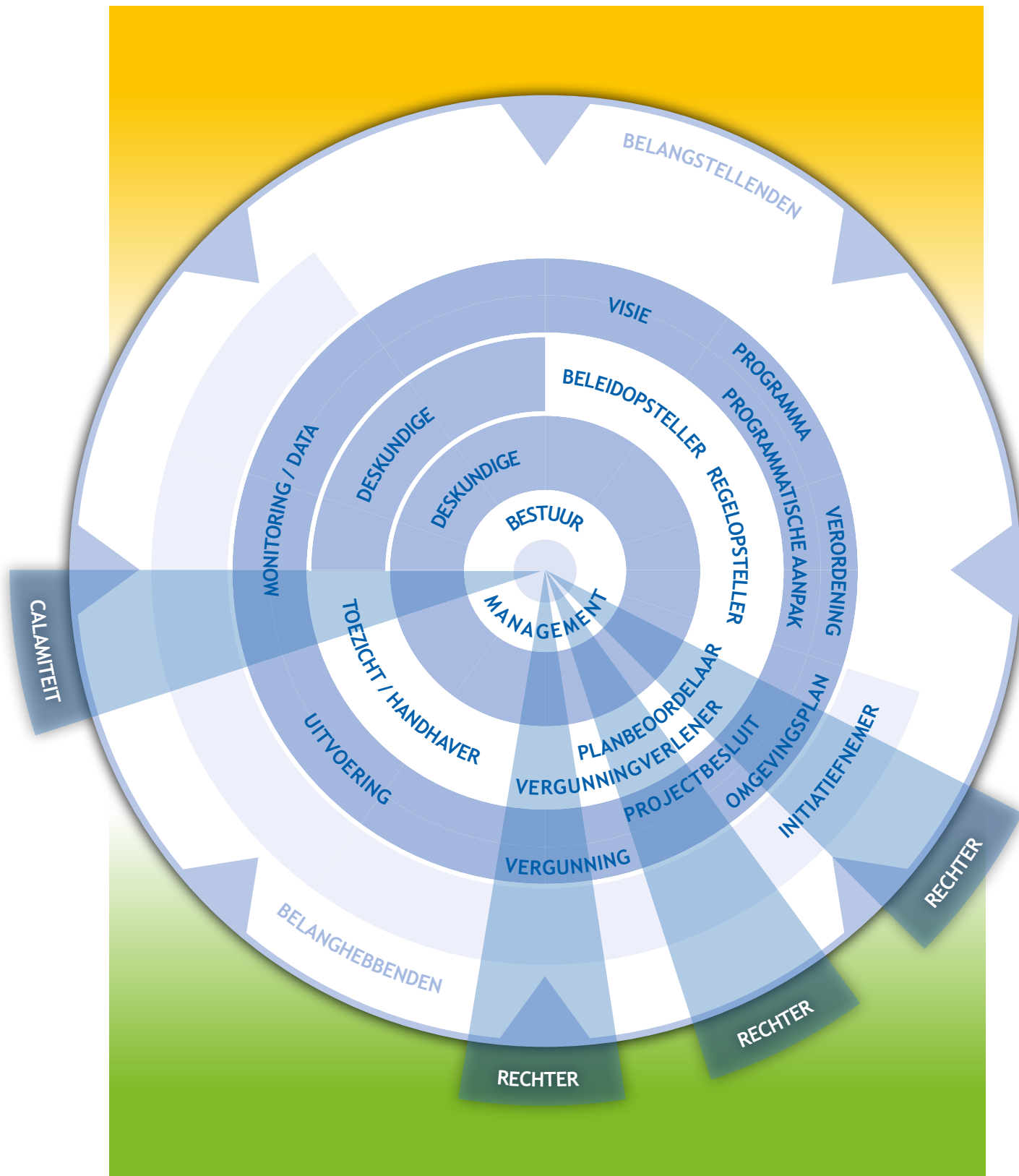


wensen van gebruikers voor digitaal werken



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Aanleiding en opzet	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Opzet interviewronde	11
1.3. Opbouw rapportage	12
2 Uitkomsten	13
2.1. Positie gebruikersgroepen in de beleidscyclus: het Wiel van Flevoland	13
2.2. Oogst interviews per gebruikersgroep	15
2.2.1. Initiatiefnemer	15
2.2.2. Deskundige	18
2.2.3. Beleid- en regelopsteller	22
2.2.4. Planbeoordelaar	26
2.2.5. Vergunningverlener en handhaver	29
2.2.6. Belanghebbende	33
2.2.7. Rechterlijke macht	36
2.2.8. Calamiteit	40
2.3. De wensen samengevat	42
2.3.1. Vaker genoemd	42
2.3.2. Vereisten	45
3 Implicaties, een duiding	47
3.1. Inleiding	47
3.2. Digitaal stelsel	47
3.3. Organisatorische aspecten en werkwijze	49
3.4. Vervolg	51
Bijlage 1	52
Colofon	53

De rapportage is uitgevoerd in opdracht van de Provincie Flevoland, in samenwerking met Harmsen procesmanagement voor procesbegeleiding en gespreksleiding en Tercera voor de standaarden en digitale mogelijkheden.

VOORWOORD

Velen hebben een beeld bij wat de wensen van ‘de gebruiker’ en bij de vormgeving van het digitale stelsel voor de Omgevingswet. Hierover wordt dan ook regelmatig gesproken. Maar het was de gebruikers zélf nog niet gevraagd wat hun wensen zijn. Dat vroeg om actie.

De provincie Flevoland heeft de handschoen opgepakt en een interviewronde verzorgd, passend bij de wijze waarop wij met onze partners en onze omgeving willen omgaan: samenwerkend en denkend vanuit de wensen van de gebruikers. De provincie levert zo een bijdrage aan de bouw van een stelsel dat de gebruiker daadwerkelijk helpt. Voor de provincie zelf levert de interviewronde een beeld op dat wordt gebruikt om goed te anticiperen op de nieuwe Omgevingswet.

Bij de interviewronde hebben velen zich bereid getoond mee te willen werken aan de interviews. Dat betrof niet alleen deelname aan de interviews, maar ook het meedenken bij de opzet van de interviewronde en het aandragen van mogelijke organisaties en personen die benaderd konden worden. Zonder die bereidwilligheid kon de rapportage niet worden opgesteld. Ik maak van deze plaats daarom graag gebruik van de mogelijkheid om allen te bedanken voor hun bijdrage.

Opvallend en gedeeld beeld uit de interviews is dat de gebruikers vragen om een realistische houding van de overheid: naast de (wens om) verregaande digitalisering, blijft het persoonlijk contact tussen initiatiefnemers, omwonenden en ambtenaren van groot belang. Maatwerk blijft essentieel. De “vergunning met één druk op de knop” zal wellicht voorkomen, maar eerder uitzondering dan regel zijn.

De nu voorliggende rapportage geeft een beeld van een groot aantal gebruikerswensen. Het is nu aan het Rijk als stelselverantwoordelijke, Rijkswaterstaat als opdrachtnemer voor de ontwikkeling van het digitale stelsel van de Omgevingswet en Geonovum als opsteller van de nieuwe standaarden de wensen te vertalen naar een bruikbaar digitaal stelsel en standaarden.

De bouw van het digitale stelsel is een grote opgave. Winst is alleen te behalen als het stelsel daadwerkelijk degenen ondersteunt die met het stelsel moeten werken. Daarbij onderschrijf ik een hartenkreet uit de interviews: we werken graag mee aan een (bots)proef om de standaarden te testen, voordat deze worden ingevoerd. Zo maken we het stelsel robuust en toekomstvast.

Jaap Lodders
Gedeputeerde provincie Flevoland

SAMENVATTING

Onder de Omgevingswet zal veel meer digitaal moeten worden gewerkt. Hiervoor wordt het digitale stelsel gebouwd, dat gereed moet zijn eind 2018. Het digitale stelsel wordt vervolgens verder ontwikkeld tot in 2024.

De Omgevingswet richt zich vooral op de gebruiker, met het motto “eenvoudig beter”. De digitalisering moet dus zo gebeuren dat het de wensen van de verschillende gebruikers kan bedienen.

De provincie Flevoland heeft het initiatief genomen om de verschillende gebruikers langs te gaan en hun wensen in beeld te brengen. De focus ligt hierbij op hetgeen nodig is voor de standaarden voor de data (dat wil zeggen: de gegevens over de fysieke leefomgeving, het beleid, de regels) en minder op het data-kanaal (zoals aanvraagformulier, aanvraag-loket, samenwerkomgeving).

De gehanteerde aanpak sluit aan op de nieuwe werkwijze rondom grote ICT-projecten (zoals opgesteld door de Commissie Elias) om:

- steeds te letten op de meerwaarde van een project voor de eindgebruiker, en
- te zorgen voor draagvlak bij alle betrokken partijen, inclusief de eindgebruikers, en daarbij te toetsen op o.a. de organisatorische haalbaarheid. De gesprekken met de (eind-) gebruikers leveren hiervoor informatie.

De benaderde gebruikers

Voor dit onderzoek zijn eerst de verschillende groepen gebruikers benoemd. Hierbij is aangesloten bij de rollen in de beleidscyclus. De beleidscyclus kent de volgende onderdelen: het opstellen van een visie, programma, verordening, omgevingsplan, projectbesluit, vergunning, de uitvoeringsfase en tot slot monitoring en dataverzameling. Bij de interviews is steeds doorgevraagd op de handelingen die verricht worden voor het werk.

Er is gesproken met de volgende groepen gebruikers:

- **Initiatiefnemers:** Zij die aan de slag gaan met projecten of nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Bij initiatiefnemers staat centraal: het bereiken van het doel, zo snel mogelijk en met voldoende draagvlak. Er is voor dit onderzoek o.a. gesproken met (bouw-) bedrijven, een leidingbeheerder en adviesbureaus die door initiatiefnemers worden ingeschakeld voor specifieke projecten maar ook voor gebiedsontwikkeling.
- **Deskundigen:** Zij bepalen of er gebruikruimte beschikbaar is, geven aan of de informatie voldoende valide is. De deskundigen vormen de verbinding tussen beleid, regels, projecten, vergunningen en monitoring. De geïnterviewden zijn deskundig op het gebied van geluid, lucht, groen, natuur en komen van gemeenten en provincie.
- **Beleid en regelopstellers:** Zij ontwerpen de kaders waarbinnen overheden moeten werken. Er is gesproken met beleid- en regelopstellers van gemeenten, waterschap en provincie van verschillende werkvelden.
- **Vergunningverleners en handhavers.** Vergunningverleners beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past. Handhavers gaan na of werkzaamheden en wat ze aantreffen “in het veld” wel overeenkomt met wat is toegestaan. Er is gesproken met vergunningverleners en handhavers van gemeenten en de regionale uitvoeringsdienst.

- Planbeoordelaars. Zij beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past en/of het bestaande beleid. Er is gesproken met planbeoordelaars van gemeenten en provincie.
- Belanghebbenden. Zij proberen project, plan, regels of beleid zodanig te beïnvloeden dat zij daar niet in negatieve zin door worden geraakt. De geïnterviewden komen onder andere van de Kamer van Koophandel, Metaalunie, natuur- en milieuorganisaties.
- Rechterlijke macht. Zij doet een uitspraak in de geschillen die worden voorgelegd. Er is gesproken met de Raad van State en met de Rechtbank te Den Bosch.
- Calamiteiten-organisaties. Zij komen in actie bij als er ongevallen gebeuren en moeten handelen op basis van hetgeen zij op dat moment (kunnen) aantreffen. Zij zijn gebaat bij up-to-date informatie. Er is gesproken met brandweer Flevoland en veiligheidsregio Kennemerland.

Daarnaast zijn bestuurders en management te onderscheiden. Er is voor het opstellen van deze rapportage geen interview met hen gehouden maar dit kan nog plaatsvinden.

- Bestuurders en management. Bestuurders nemen de uiteindelijke besluiten over vaststelling en wijziging van beleid, regels en vergunningen, de wijze van monitoring. Daarbij wegen zij doelstellingen en de belangen van betrokken partijen af.

Wat vinden gebruikers van belang?

De gebruikers hebben de volgende algemene wensen voor het bouwen van het stelsel:

- A. Wees realistisch, houdt het stelsel behapbaar en wees niet te ambitieus.
- B. Begin klein met digitalisering en ga stap voor stap verder.
- C. Breng eerst de data op orde. Daarna komen de bewerkingen wel.
- D. Werk aan verwachttingsmanagement. Het idee dat een deel van de vergunningen verregaand geautomatiseerd “met één druk op de knop” kunnen worden gegenereerd, wordt door gebruikers als “niet realistisch” afgedaan. De compleetheid van informatie is niet te garanderen in het stelsel, terwijl er ook altijd lokale kennis nodig is (deze kennis is bij personen en is niet altijd te digitaliseren).
- E. Voordat (een onderdeel van) het stelsel wordt geïmplementeerd: éérs checken dat het ook werkt zoals dat door gebruikers wordt gewenst. Houdt een botsproef, een test voordat invoering plaatsvindt.

De belangrijkste wensen voor de verdergaande digitalisering zijn (zie ook paragraaf 2.3.):

1. Alle benodigde informatie op één plek te verkrijgen.
2. Onderzoeksgegevens onderbrengen in één stelsel, met een indeling naar o.a. thema en locatie. Deze onderzoeksgegevens dienen voor lange tijd beschikbaar te zijn en te blijven.
3. Bij de informatie moet helderheid bestaan over de status van de informatie (welke mate van bindendheid), wat leidend is (kaart of tekst, papier of digitaal) en de mate van openbaarheid. Tevens is de betrouwbaarheid van de informatie essentieel en moet helder zijn wat er wel of niet kan worden gedaan met de informatie, waarbij alle informatie steeds uit de juiste bron moet kunnen worden gehaald.
4. De informatie moet via verschillende wegen benaderbaar en doorzoekbaar zijn (via adres, kaart, gebied, tekst, thema of het werken met synoniemen), met goede koppelingen tussen kaarten en bijbehorende teksten en toelichtingen.
5. Goede mogelijkheden hebben om te kunnen vergelijken. Onder andere: plannen over elkaar heen kunnen leggen, inzicht hebben in tijdlijn en historie (tot wel 50 jaar terug).
6. De mogelijkheid om informatie te filteren, toegesneden op de beoogde activiteit, of juist op de mogelijke impact op de eigen activiteiten, een locatie en omgeving.
7. Inzicht hebben in de omgeving van een beoogde activiteit, om zo een overzicht te hebben van de eventuele gevolgen van deze activiteit voor een groter gebied (bijvoorbeeld belemmeringenkaarten van de omgeving).

8. De informatie moet dusdanig zijn dat de rechterlijke toets kan worden doorstaan.
9. Beschikbaarheid van real-time informatie voor bijvoorbeeld controle “in het veld” of bij crisissituaties.
10. De archieffunctie dient op orde te zijn.

Mogelijke implicaties van de uitkomsten

De wensen van gebruikers impliceren de volgende wensen of aanbevelingen voor het digitale stelsel:

- Ga uit van een realistisch ambitieniveau voor het digitale stelsel.
- Het minimum niveau van digitalisering van de omgevingsvergunning is een vlak.
- Aandacht wordt gevraagd voor cartografie, met name visualisatie van onderdelen op kaart.
- Maak indeling naar thema en gepaste filtering mogelijk.
- Standaardisatie vormgeving omgevingsdocumenten

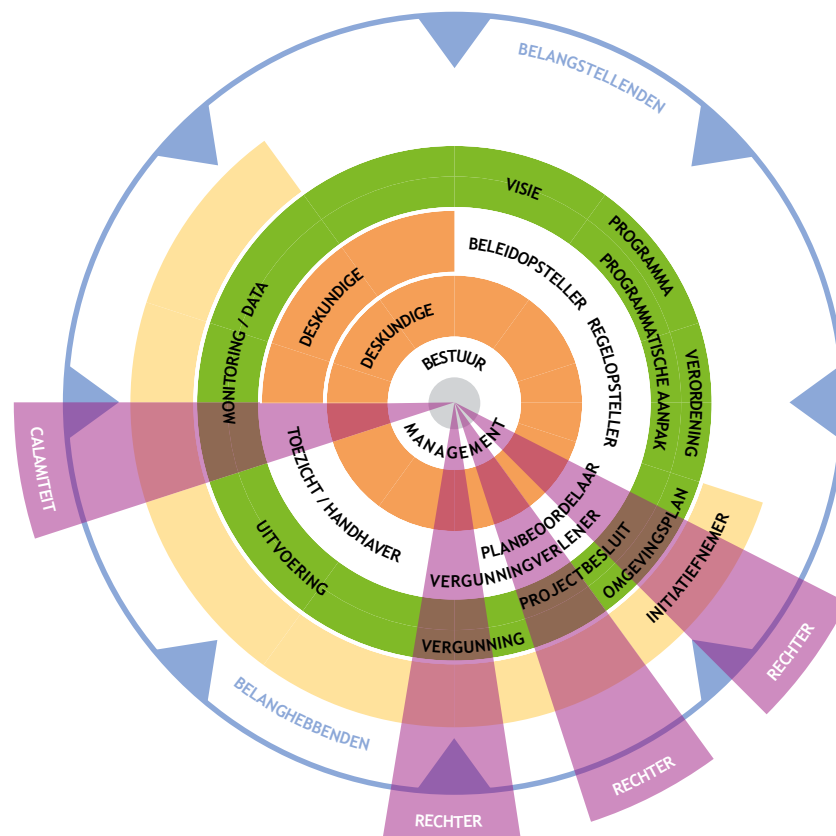
De uitkomsten van de interviewronde brengen ook andere noties in beeld.

Dit betreft zaken op organisatorisch vlak en werkwijzen.

Zo moeten de vaardigheden van mensen bij digitaal werken realistisch worden ingeschat. Maar een beperkt aantal mensen binnen een organisatie kan gegevens digitaal vergelijken. Verder bestaat er afhankelijkheid van deskundigen om te bepalen of voor een beoogd project nog voldoende (milieu)ruimte aanwezig is of welke gevolgen een project op de omgeving heeft. Deskundigen vormen een spilfunctie in de beleidscyclus. Mogelijk dat zij ook een spilfunctie bij de digitalisering kunnen vervullen.

De figuur “Het Wiel van Flevoland” geeft dit proces van afhankelijkheden tussen de groepen gebruikers weer, waarmee ook helder wordt dat de (mondelinge en digitale) informatie-uitwisseling cruciaal is.

Figuur: Het Wiel van Flevoland



Met de Omgevingswet schuift de wereld van de ruimtelijke ordening met belangenafwegingen de andere beleidsvelden binnen. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de werkwijzen en mandaten van omgevingsdiensten.

Verder blijkt eenvoudig en beter niet altijd gebaat te zijn met meer vergunningsvrij. Vergunningsvrij kan leiden tot ongewenste bebouwing binnen bepaalde veiligheidszones en kan leiden tot onduidelijkheid over hetgeen nu wel of niet is toegestaan.

Eenvoudig beter houdt niet automatisch eenvoudiger taalgebruik in. Het gaat bij de omgevingsdocumenten veeleer om één tekst - namelijk de juridisch juiste tekst - en daarnaast om eenduidiger begrippen.

Er zijn mogelijkheden voor optimalisatie genoemd: bijvoorbeeld het standaardiseren van onderzoeksmethoden, of de huidige checklists die digitaal eenvoudiger kunnen worden toegespitst naar locatie en activiteit. De meeste gebruikers moeten zaken vergelijken en zijn op zoek naar verschillen. Het 'vergelijken' verdient dan ook een goede en makkelijk toegankelijke plek in het stelsel. Aandacht is gevraagd voor dossier- of archiefvorming, zodanig dat deze niet over verschillende organisaties verspreid is.

Maar er zijn er ook nog vraagstukken waarover de inzichten verschillen, bijvoorbeeld over het consolideren van omgevingsdocumenten en het al dan niet mede bronhouder willen of kunnen zijn van die omgevingsdocumenten.

De uitkomsten kunnen mogelijk ook worden gebruikt bij de implementatie van de Omgevingswet.

Deze rapportage is een basis om in breder verband het gesprek aan te gaan om tot nadere aanbevelingen voor het digitale stelsel te komen.

Het gaat dan om:

- De beelden die uit de interviews komen en deze vergelijken met de ervaringen elders in Nederland: wat zijn de overeenkomsten, resp. de verschillen?
- Een verdere uitwerking wat de wensen van de gebruikers betekenen voor het digitale stelsel: wat moet het digitale stelsel uiteindelijk kunnen om écht gebruiksvriendelijk en efficiënt te zijn? Zeker vanaf 2024, maar mogelijk ook al vanaf 2018.
- De wijze waarop alle betrokkenen en gebruikers hun inbreng moeten hebben om gezamenlijk de nieuwe wijze van werken te doordenken en stapsgewijs door te voeren.

1 AANLEIDING EN OPZET

1.1. Aanleiding

Op dit moment wordt er hard gewerkt aan de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet zal veel meer dan nu digitaal gewerkt moeten worden. Hiervoor wordt een digitaal stelsel gebouwd. Eind 2018 moet de wet gereed zijn voor invoering. Het digitale stelsel wordt vervolgens nog door ontwikkeld, naar verwachting tot in 2024.

De Omgevingswet richt zich vooral op de ‘gebruiker’, met het motto ‘eenvoudig beter’.

De (verder gaande) digitalisering moet dus zo gebeuren dat het de wensen van de verschillende gebruikers kan bedienen. Daarvoor is inzicht in de gebruikerswensen vereist.

Iedereen heeft wel een beeld wat ‘een gebruiker’ wenst, maar het was de gebruikers zelf nog niet gevraagd.

Aan de hand van een interviewronde langs ‘gebruikers’ binnen Flevoland is getracht meer inzicht in de gebruikerswensen te krijgen.

De focus lag hierbij op hetgeen nodig is voor de standaarden voor de data (de gegevens over de fysieke leefomgeving, het beleid, de regels) en minder op het data-kanaal (aanvraagformulier, aanvraag-loket, samenwerkomgeving).

De provincie Flevoland heeft deze interviewronde verzorgd.

1.2. Opzet interviewronde

Voorafgaand aan de interviewronde zijn de verschillende gebruikers / rollen ingedeeld op basis van de soort werkzaamheden en positie in de beleidscyclus.

Bestuur en management zijn voor de onderhavige rapportage niet geïnterviewd.

Naar aanleiding van de interviewronde is de rol van adviseur vervangen door ‘deskundige’, omdat die benaming beter weergeeft wat het verschil is ten opzichte van de andere rollen zoals de opstellers van beleid en regels, de planbeoordelaar en de vergunningverlener. Verder is er een groep toegevoegd, namelijk de organisaties die bij calamiteiten optreden.

	Gebruiker / rol	Werkzaamheden	Wat kan de digitalisering Omgevingswet gaan bieden?
1.	Initiatiefnemer Projectvoorbereider	Aanleiding wat mag hier nagaan wat er geldt	Snel en volledig de juiste info
2.	Beleidsopsteller Regelopsteller	Opstellen (nieuw) kader (al dan niet op verzoek)	Betere uitvoerbaarheid, integraliteit, monitoring, onderzoeksgegevens, onderbouwing beleidsadvies
3.	Belanghebbende Planbeoordelaar Adviseur Deskundige	Reageren, vergelijken, argumentatie, specifieke info	Niets ontgaat je, veranderingen zichtbaar, snel door wat het voor jou inhoudt
4.	Bestuur Management	Sturen, Beslissen Afwegen / synthese	Snel inzicht in mogelijke oplossingsruimte, management, monitor, integraal beeld
5.	Vergunningverlener Handhaver	Toets / controle wat mag hier nagaan wat er geldt	“Eén waarheid”, openheid van info, snelheid, compleetheid
6.	Rechter	Controle en oordeel, wat geldt er, vergelijken argumentatie	Juiste info, openheid van info, snelheid, compleetheid
7.	Calamiteiten	Oriënteren en handelen	Snel indruk wat aangetroffen kan worden en waarop zo nodig ingespeeld moet worden.

Op Bestuur en management na, is er per gebruikersgroep minimaal 1 interview gehouden. Voor groep 3 zijn twee interviews gehouden: één met medewerkers van gemeenten, waterschap en provincies en één met medewerkers van andere organisaties zoals belangengroepen en leidingbeheerders. Voor de rechterlijke macht is - in samenspraak met het Rijk - langs gegaan bij de rechtbank in Den Bosch en de Raad van State.

Met uitzondering van de interviews met de rechterlijke macht en de organisaties die bij calamiteiten optreden was het principe: circa 4 personen per interview, liefst van verschillende organisaties. De belangstelling en medewerking aan de interviews was dusdanig dat hieraan ruimschoots is voldaan.

De opzet van een interview was als volgt:

- Presentatie van de Omgevingswet als aanleiding voor het opstellen van nieuwe standaarden.
- De deelnemers kregen een vragenlijst over handelingen die zij in hun werk verrichten.
- Op een aantal van die vragen is nader ingegaan door de gespreksleider.
- Daarna is aan de hand van een presentatie over wat al bedacht is, nader verkend of dit echt wenselijk is. Danwel of wensen scherper kunnen worden geformuleerd.

In de bijlagen zijn de geanonimiseerde verslagen van de interviews opgenomen, alsmede een overzicht van de instanties waarvan (meerdere) personen hebben meegewerkt aan de interviews.

Aan de hand van de interviews is een concept-rapportage opgesteld.

Deze is besproken met vertegenwoordigers van IPO en Rijk.

Vervolgens is deze voor commentaar rondgezonden aan degenen die voor de interviewronde zijn benaderd.

Duidelijk mag zijn dat slechts een kleine groep gebruikers met de interviewronde is benaderd. Dat houdt in dat het beeld van de digitale wensen is opgemaakt uitsluitend op basis van de ervaringen en wensen van de personen met wie is gesproken.

1.3. Opbouw rapportage

De opbouw van de rapportage is als volgt:

In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten van de interviews gegeven.

Er wordt een beeld geschetst van de positie van de gebruikersgroepen en de onderlinge afhankelijkheden.

Nadat de wensen worden per gebruikersgroep zijn gepresenteerd, wordt een overall wensenbeeld gegeven.

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke mogelijke implicaties de uitkomsten van de interviewronde hebben.

Dit betreft het digitale stelsel, maar ook organisatorische aspecten en werkwijzen.

2 UITKOMSTEN

2.1. Positie gebruikersgroepen in de beleidscyclus: het Wiel van Flevoland

Tijdens de interviewronde is een duidelijker geworden waar de informatie wordt verkregen en de interactie tussen de verschillende gebruikersgroepen en de producten die zij maken.

Getracht is om dit aan de hand van de beleidscyclus te visualiseren. De figuur “het Wiel van Flevoland” staat op de volgende pagina.

Aan de hand van het ‘wiel’ is het eenvoudiger na te gaan waarom gebruikers bepaalde wensen hebben. Maar is ook eenvoudiger te bepalen voor wie bepaalde data (omgevingsdocument of monitoringsdata) die in het digitale stelsel worden opgenomen, gebruikersgeschikt gemaakt moet worden.

Opbouw en werking van het ‘wiel’

Vakspecialisten en bestuurders in het midden

Het blijkt dat opstellers van beleid en regels, planbeoordelaars en vergunningverleners voor de specifieke aspecten altijd advies vragen bij de vakspecialisten. Welke vakspecialisten ingeschakeld worden, wordt bepaald aan de hand van de beleidsthema's en disciplines die voor een project of in een gebied spelen. Hiervoor wordt beleid en regels geraadpleegd, maar ook monitoring speelt hierbij een rol.

Daarnaast zijn het altijd de bestuurders die het uiteindelijke besluit bepalen.

Daarom staan de deskundigen en de bestuurders in het midden van het schema.

Andere gebruiksgroepen

De andere - in deze rapportage genoemde - gebruikersgroepen zijn ingedeeld naar een fase in de beleidscyclus.

De belanghebbenden bevinden zich in de ‘omgeving’ van de beleidscyclus. Zij worden al dan niet actief benaderd, of zij melden zichzelf door het indienen van zienswijzen.

Er zijn echter een paar ‘ingrepen’ in de beleidscyclus mogelijk. Deze worden gevormd door de rechterlijke macht die een uitspraak in een geschil doet. Dit kan een bepaald opgeleverd product (regels in de vorm van een omgevingsplan, vergunning of projectbesluit) wijzigen, maar kan ook aanleiding zijn om het beleid en regels (dank aan een visie, programma of verordening) te wijzigen. Dit gebeurt via een opdracht van bestuurders.

Daarnaast is ook een ingreep mogelijk in de vorm van calamiteiten, zoals een brand of ongeval. In deze gevallen is real-time informatie nodig en worden deskundigen zo nodig ingeschakeld. Ook een calamiteit kan aanleiding zijn om beleid en regels te wijzigen.

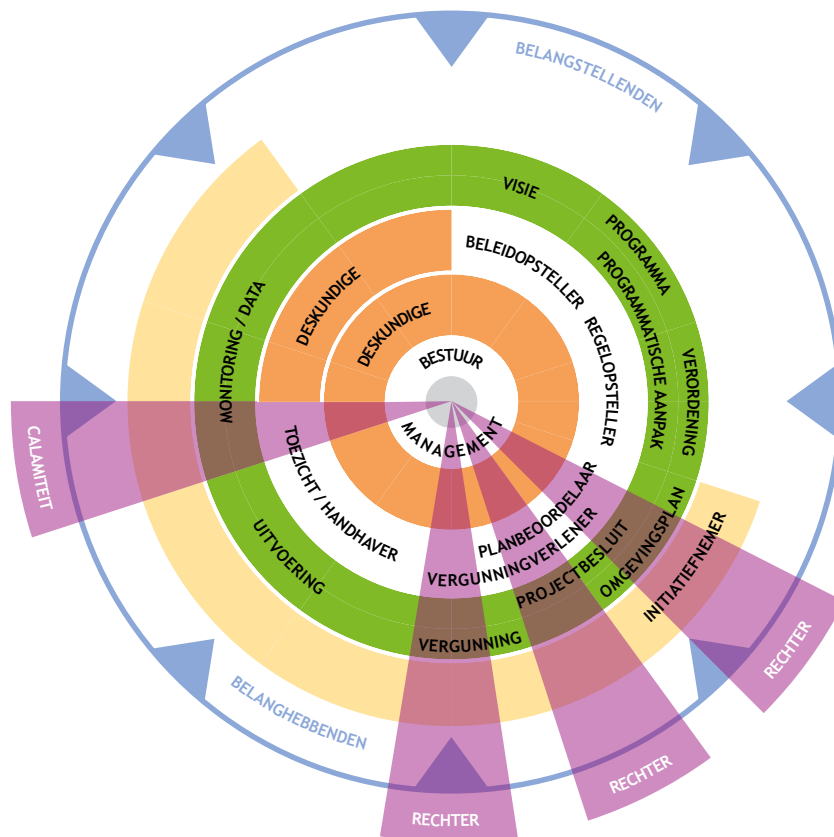
‘Werking’

Een gebruiker in de beleidscyclus heeft voor zijn werk doorgaans de informatie nodig die eerder in de beleidscyclus staat. Verder kijkt hij naar achter, naar binnen, naar buiten en naar voren om te zien wie hij nodig heeft.

Een opsteller van een omgevingsplan wil weten wat er in een verordening, programma of visie staat voor het gebied waar het omgevingsplan wordt opgesteld. Voor het opstellen van het plan heeft hij bestuur en deskundigen nodig en kijkt hij wat er speelt in de maatschappij. Verder zal degene die uitvoering aan het omgevingsplan geeft, ermee moeten kunnen werken. Omdat er beroep tegen een omgevingsplan kan worden ingesteld moet het plan de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Zo niet dan is het de vraag of tot uitvoering van het plan kan worden gekomen.

Voor een vergunningverlener of beoordelaar van een vergunning- of projectaanvraag is van belang wat het omgevingsplan toelaat en hoe het project zich verhoudt tot de burgers bindende regels in een verordening of wet. Maar als een project daar niet binnen past, is ook inzicht nodig in de programma's en de visie. Voor de beoordeling of er nog voldoende (milieu)ruimte is voor een project is hij afhankelijk van het advies van de deskundige.

Figuur: Het wiel van Flevoland



Beleidscyclus:

visie - programma - programmatiscche aanpak - verordening - omgevingsplan - projectbesluit - vergunning - toezicht en handhaving - monitoring

Gebruikers:

- Initiatiefnemer
- Deskundige
- Bestuur en management
- Beleidendsteller en Regelopsteller
- Planbeoordelaar
- Vergunningverlener
- Toezicht- en Handhaver
- Belanghebbende
- Rechter
- Calamiteit

2.2. Oogst interviews per gebruikersgroep

Hierna worden de uitkomsten van de interviews per gebruikersgroep gegeven. Achtereenvolgens komen de volgende gebruikersgroepen aan bod:

- Initiatiefnemer
- Deskundige
- Beleid- en regelopsteller
- Planbeoordelaar
- Vergunningverlener en handhaver
- Belanghebbende
- Rechterlijke macht
- Calamiteit

Per gebruikersgroep wordt ingegaan op:

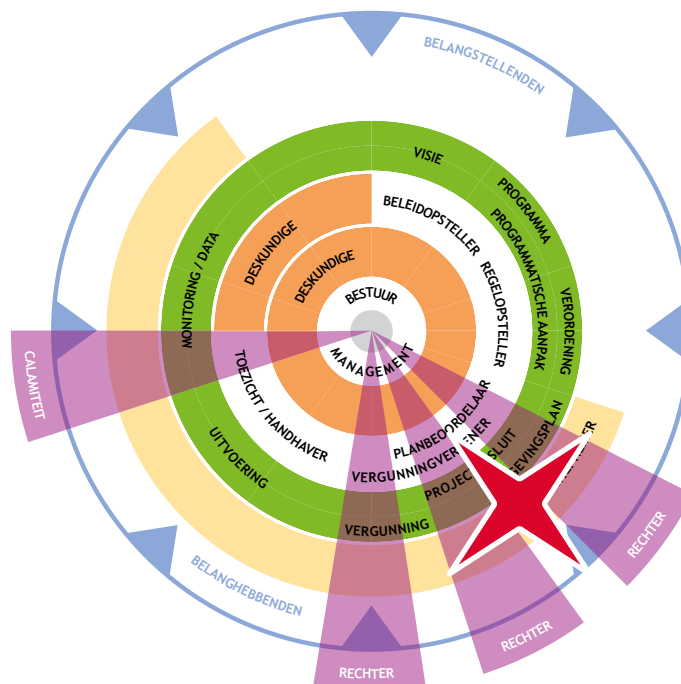
- a. Positie in beleidscyclus
- b. Handelingen en benodigde informatie
- c. Knelpunten
- d. Wensen
- e. Noties

Een enkele keer is dit aangevuld met 'f. Digitale vertaling'.

2.2.1. Initiatiefnemer

a. Positie in beleidscyclus

Bij initiatiefnemers staat centraal het zo snel mogelijk bereiken van het doel, met voldoende draagvlak. Het gaat erom de proceduretijd te bekorten om snel tot uitvoering van een project te komen.



b. Handelingen en benodigde informatie

De initiatiefnemers geven het volgende aan.

Projecten passen doorgaans niet binnen het bestemmingsplan. Daarom wordt ook het achterliggende beleid nagezien. Meestal wordt er een gesprek met de gemeente en/of andere overheden aangevraagd om te bespreken wat er mogelijk is.

Initiatiefnemers schakelen vaak adviesbureaus in om uit te zoeken wat nodig is om een project te realiseren. De adviesbureaus gaan dan na wat de randvoorwaarden zijn, welk onderzoek nodig is en stellen de benodigde documenten op en checken of de stukken compleet zijn.

Initiatiefnemers stellen vaak zelf de ruimtelijke onderbouwing op voor het nieuwe bestemmingsplan. Dat doen zij aan de hand van een eigen checklist, die ze nog wel afstemmen met de gemeente.

Samen met de gemeente wordt bepaald welke (aanvullende) onderzoeken er nodig zijn. Dit gebeurt aan de hand van bestaande gegevens. Dit geeft een beeld of er veel of weinig aanvullend onderzoek nodig is. Daarnaast komt voor dat een gemeente specifieke eisen stellen die nader onderzoek vergen. Denk aan een bankgarantie waarvoor schadeonderzoeken nodig zijn, of invulling van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Elk project is uniek. Het daarvoor vereiste onderzoek moet altijd toegesneden worden op het project en de locatie. Dat gebeurt per beleidsaspect. Daarbij gaat het zowel om het verkennen van de nog aanwezige gebruiksruimte als de gevolgen voor de omgeving. Het benodigde onderzoek wordt vaak uitgezet bij bureaus.

Initiatiefnemers willen zo snel mogelijk inzicht hebben in alle belangen die er spelen, onder meer om te bezien hoe aan mogelijke bezwaren tegemoet kan worden gekomen. Daartoe wordt ook nagegaan welke wensen / ideeën er in de omgeving leven (omwonenden, andere betrokkenen en belanghebbenden).

Initiatiefnemers proberen zich in te leven in de wensen vanuit de omgeving, zodat vervolgens het gesprek met hen kan worden gevoerd.

Het resultaat moet uiteindelijk de rechterlijke toets kunnen doorstaan.

Initiatiefnemers geven aan de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Kaders	Beleid, regels, bestemmingsplan. Gevalen in verleden Eigen geo-systeem Ruimtelijkeplannen.nl Pdok Kadaster Archief gemeente Ouderdom en houdbaarheid gegevens. Overleg	Belangen die spelen Beschikbare (milieu)gebruiksruimte Onderzoeksvereisten
Kenmerken project (activiteiten, omvang, intensiteit, ligging, financiën). Mogelijke effecten op omgeving.	Eigen info, pdok, kadaster. Info over (milieu)aspecten, belemmeringen- kaarten, grondzaken, belastingen.	Onderzoek toesnijden. Juiste benodigde info bij het plan/project. Gevolgen op omgeving. Project nader vorm geven.
Omgeving	Hoe de omgeving eruit ziet. Wie in de omgeving zitten. Visualisatie hoe het project in omgeving past.	Belangen die spelen Draagvlak
Te nemen stappen in de procedure	Juridisch houdbare info voor besluiten met rechtsgevolgen. Mogelijkheden om procedure tijd te bekorten.	Voortgang

c. Knelpunten

Initiatiefnemers geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ◇ De benodigde kaarten die over de randvoorwaarden gaan, zijn er niet altijd en/of de kaarten zijn niet compleet. Hierdoor is het niet mogelijk om met een druk op een knop een overzicht te hebben.
- ◇ De beleidskaders van de overheden zijn lastig te doorgronden. Vaak zijn het omvangrijke documenten waar de benodigde informatie niet direct uit te halen is. Verder zijn de beleidskaders erg verschillend. Zo verschilt het detailniveau al naar gelang een overheid meer aan de markt wil over laten of juist meer regie wilt voeren.
- ◇ Voor een aantal onderzoeken bestaat geen duidelijk format. Dit betreft archeologie, niet gesprongen explosieven en de waarde van bomen. Dit geeft het risico dat ze worden gevraagd zeer diepgaand te onderzoeken wat extra tijd en geld kost.
- ◇ Bij natuuronderzoek spelen mitigerende maatregelen niet mee voor de breedte en diepte van het benodigde natuuronderzoek.
- ◇ Het is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk of een project van hen in behandeling is genomen. Soms is het bevoegde gezag niet duidelijk en wordt niet doorgezonden conform doorzendplicht. Hiermee gaat onnodig tijd verloren.

d. Wensen

Initiatiefnemers geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » De benodigde informatie via één bron beschikbaar.
- » De informatie moet de rechterlijke toets kunnen doorstaan, het moet juridisch houdbaar zijn.
- » Inzicht in belemmeringen kaarten. Hiermee wordt bedoeld kaarten met daarop informatie die van invloed kunnen zijn op hun project. Dit is dus per project verschillend. Bijvoorbeeld: bij een gasleiding gaat het om bebouwing.
- » Eigen 'toetskaarten' onder de gegevens kunnen leggen.
- » Mogelijkheid om beleid en regels te filteren en zodoende toe te snijden naar de beoogde activiteit, locatie en omgeving. Naast een locatie gaat het ook om de omgeving daarvan.
- » Ontvangstbevestiging van een project, met daarbij aangegeven een contactpersoon, en welk (aanvullend) onderzoek nog nodig is.
- » Een vergunning digitaal beschikbaar maken. Daarbij helderheid geven over: soort activiteit, gebied of vlak waar die activiteit plaatsvindt, situatietekening. Achterliggende informatie hoeft niet direct beschikbaar te zijn, maar wel een verwijzing ernaar toe opnemen.
- » Helderheid wie bevoegd gezag is.
- » Invulling van de doorzendplicht.
- » Helderheid over vereiste inrichting onderzoek per beleidsaspect - liefst richtlijnen daarvoor, in ieder geval voor de eerste verkennende fase.
- » Het nemen van mitigerende maatregelen van invloed laten zijn op het te verrichten onderzoek

e. Noties

Uit de gesprekken met de initiatiefnemers komen de volgende noties:

- Een 'druk op knop en de vergunning rolt eruit' lijkt erg mooi, maar wordt ondoenlijk geacht vanwege de uniekheid van een project en de locatie. Gewezen wordt op de benodigde beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie het feit dat mogelijk het publieke belang te veel wordt uitgeschakeld, bijv. bij stapeling/cumulatie van initiatieven.
- Afwegen is mensenwerk. Dus voor een project is er altijd menselijk handelen en contact nodig.
- Eventuele conflicterende standpunten tussen overheden haal je doorgaans niet uit de documenten, maar komen tijdens gesprekken boven tafel.
- Persoonlijk contact nodig voor draagvlak
- Inzake burgers wordt opgemerkt dat het 'slechte lezers' zijn. Verder dat men beroepsmatig meer kaart-georiënteerd is en de burger mogelijk meer adres -georiënteerd.
- Het gaat initiatiefnemers om de juridisch juiste teksten. Het is ongewenst als ver verschillende teksten bestaan om aan te geven wat er mag.

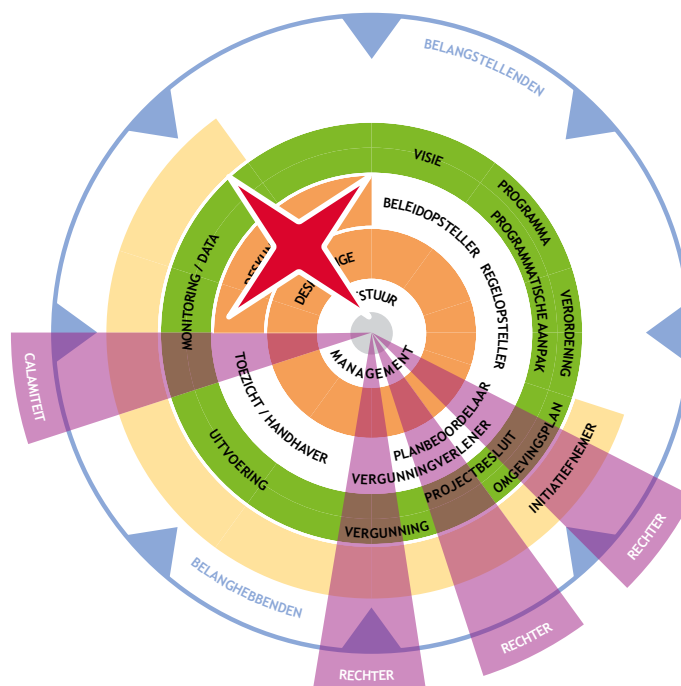
2.2.2. Deskundige

a. Positie in beleidscyclus

Deskundigen bepalen of er objectief gezien gebruiksruimte beschikbaar is.

Zij geven aan of de informatie voldoende valide is voor gebruik.

Zij vormen de verbinding tussen beleid, regels, projecten, vergunningen en monitoring.



b. Handelingen en benodigde informatie

De deskundigen geven het volgende aan.

Aan de hand van monitoring of ‘signalen uit het veld’ kan de deskundige wijzigingen in beleid en regels initiëren.

Deskundigen worden betrokken bij het opstellen van beleid en regels om aan te geven:

- wat er kan
- welk kader zij in beleid en regels nodig hebben of wenselijk achten.

Deskundigen worden betrokken bij het beoordelen van projecten en vergunningen om aan te geven of het gevraagde kan, of het verrichte onderzoek afdoende is, en welke onderzoek er nog nodig is.

Dit wordt nagegaan aan de hand van onderzoeksvereisten.

De beschikbare informatie wordt bij elkaar gezocht. Aan de hand daarvan wordt een inschatting gemaakt of er veel of weinig (aanvullend) onderzoek nodig is.

Feit is dat beschikbare informatie doorgaans niet zomaar hergebruikt kan worden. De informatie moet altijd toegesneden worden naar de desbetreffende activiteit en de locatie.

De deskundige is niet altijd ‘in huis’ aanwezig. De kennis en kunde van een deskundige wordt vaak van buitenaf gehaald. Soms gaat het ook om de benodigde techniek of andere middelen die niet intern beschikbaar zijn en dus van buiten moeten worden gehaald. Voor gemeenten en provincies geldt dat veel deskundigheid inmiddels is ondergebracht bij de omgevingsdienst. Binnen gemeenten en provincie is vaak één medewerker verantwoordelijk voor het contact met de omgevingsdienst.

Communicatie vindt vaak mondeling en over de mail plaats. Een deskundige neemt deel aan interdisciplinaire overleggen om plannen te bespreken. Zij maken binnen de eigen discipline afwegingen, maar maken vaak niet een integrale afweging tussen disciplines.

Een deskundige richt zijn eigen werk in en zijn aanpak kan verschillend zijn per discipline, organisatie en persoon.

Vaak zijn er afspraken over het terugkoppelen van het gebruik van een advies dat de deskundige uitbrengt. Dat gebeurt meestal per mail of in een nota bij een stuk.

Deskundigen verzamelen kennis en informatie op diverse manieren:

- De benodigde informatie is deels te vinden in wetgeving, databanken, monitoring.
- Verder gaat het om vakkennis en/of kennis die ‘in het hoofd’ zit, bijvoorbeeld over eerdere gevallen en onderzoeken.
- Onderzoeksrapporten worden niet altijd bij elkaar gearcheeerd. Vaak zijn onderzoeksrapporten bij de desbetreffende bestemmingsplannen of projectprocedures gevoegd.
- Het is eerder uitzondering dan regel dat de onderzoeksgegevens (telgegevens) in een (eigen) werksysteem wordt bijgehouden.
- De ‘eigen werksystemen’ zijn niet altijd aangesloten op meer landelijke systemen.

Voorbeelden:

- Voor water kan gebruik worden gemaakt van informatie die verkregen wordt uit het peilbuizennet.
- Voor geluid wordt een plan beoordeeld aan de hand van geo-informatie en verkeersgegevens die in Excel-bestand staan. Vaak moeten gegevens worden aangevuld vanwege de benodigde actualiteit of het benodigde detailniveau.
- Het flora en fauna onderzoek wordt in de eigen gemeente wel op kaart bijgehouden, maar dit is niet aangesloten op andere systemen zoals het natuurloket van BIJ12.

Deskundigen geven aan de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Kaders	Beleid Wet en regelgeving	Grenzen waaraan gehouden moet worden. Onderzoeksvereisten (meetvoorschriften)
Specifieke vakkennis	Eigen vakkennis Vakkennis in documentatie. Collega's	Onderzoeksmethoden Interpretaties
Data	Bestanden extern Eigen bestanden Rapporten Info van projecten en plannen in de omgeving. Geoweb Milieukaarten (bijv. geluidsbelasting)	Indicatie wat beschikbaar is en wat nog nodig is om een beoordeling te maken. Soms welke info nodig is voor een berekening. Aanwezige (milieu)gebruiksruimte. Tijdslijnen, trends en ontwikkelingen.
Kenmerken van project, activiteit waar voor zij worden ingeschakeld	Juridisch houdbare info voor besluiten met rechtsgevolgen. Mogelijkheden om procedure tijd te bekorten.	Indicatie gevolgen plan/project op locatie en omgeving.

c. Knelpunten

Deskundigen geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ◇ De benodigde gegevens moeten uit verschillende bronnen bijeen worden gebracht. Onderzoeken zijn nogal eens bij bestemmingsplannen of projecten bijgevoegd.
- ◇ De informatie is niet altijd in digitale vorm beschikbaar. Veel informatie is in pdf-vorm die niet bewerkt kan worden.
- ◇ Een stelsel kan de indruk wekken dat hetgeen eruit komt compleet is, terwijl die compleetheid niet te garanderen is.
- ◇ In de praktijk is het vaak ook 'schipperen': beschikbare systemen zijn onvoldoende toegespitst om in alle situaties de goede informatie te leveren, of het benodigde systeem wordt te duur in aanschaf en gebruik.
- ◇ De benodigde historie is afhankelijk per beleidsaspect en de vraag die voorligt (planschade of project beoordelen). Hierin is geen standaard lijn te geven.

d. Wensen

Deskundigen geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » Informatie beschikbaar via één bron (voor iedereen en voor alle doeleinden)
- » Centrale opslag van onderzoek (rapporten, gegevens) naar thema (discipline) en locatie
De onderzoeksgegevens centraal opslaan in het stelsel. De wijze waarop dat gebeurt, kan toegesneden worden per thema. Bij de één gaat het om het verzamelen van rapporten, bij de ander om het verwerken van telgegevens in een data-base. Het is gewenst dat de onderzoeksgegevens voor lange(re) termijn beschikbaar zijn, onder andere om vergelijkingen in de tijd en de historie na te gaan.

» Inzake de informatie moet helderheid bestaan over:

- status van de informatie
- hoe de informatie is verkregen (meetmethode)
- waar deze vandaan komt
- wat je er wel of niet mee kan doen.

Gegeven voorbeeld van een goede toelichting op de informatie die er te vinden is: Atlas voor de leefomgeving.

» Inzicht in tijdlijn en historie van beleid, regels en toestand van de omgeving

» De informatie via verschillende wegen benaderbaar en doorzoekbaar laten zijn:

- via adres, kaart, gebied, tekst, synoniemen, thema
- filtering van de informatie naar thema's, die je zelf aan of uit kan zetten
- koppelingen tussen kaarten en de bijbehorende teksten in beleid, regels en toelichting

» Onderscheid maken in het vlak/gebied waar een activiteit plaatsvindt en het vlak/gebied dat wordt beïnvloedt door de activiteit

» Houd het realistisch, behapbaar en niet te ambitieus

» Begin klein met digitalisering en ga stap voor stap

» Verwachtingsmanagement: compleetheid is niet te garanderen, het is balanceren tussen veel willen en het goed doen.

e. Noties

Uit de gesprekken met de deskundigen komen de volgende noties:

□ Feit is dat beschikbare informatie doorgaans niet zomaar hergebruikt kan worden.

De informatie moet altijd toegesneden worden naar de desbetreffende activiteit en de locatie.

□ Vrees dat gedacht wordt dat hetgeen uit het systeem komt, dan ook alles is. Terwijl er mogelijk ook nog andere aspecten en zaken kunnen spelen.

□ Data is het belangrijkste, de bewerkingen komen later wel.

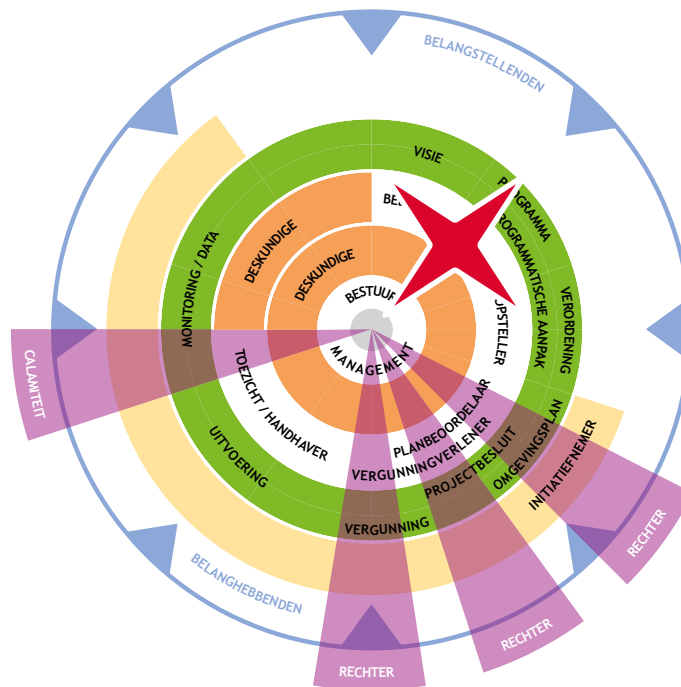
□ Digitale vertaling: Koppeling tussen informatiehuis Ruimte (beleid en regels) en de andere informatiehuizen (databanken).

Naar aanleiding van de gesprekken kan verder worden opgemerkt dat met de Omgevingswet monitoring verplicht wordt voor omgevingswaarden. In een verordening kan de monitoring nader worden geregeld: hoe monitoring wordt ingericht, welke informatie van welke organisatie wordt verlangd en de frequentie. De noodzaak tot afstemming van onderzoeksmethoden en wie wat monitoort wordt sterker.

2.2.3. Beleid- en regelopsteller

a. Positie in beleidscyclus

Opstellers van beleid en regels ontwerpen de kaders waarbinnen de overheden moeten werken. Beleid en regels geven de doeleinden en grenzen (omgevingswaarden) weer. Verder wordt een beeld gegeven van de rollen van de betrokken partners om de doeleinden te bereiken.



b. Handelingen en benodigde informatie

De opstellers geven het volgende aan.

Signalen binnen de eigen organisatie en uit de omgeving worden opgevangen. Hieruit wordt gedestilleerd wat aanleiding kan zijn om beleid en regels te wijzigen. Het signaal wordt gelegd naast/vergeleken met bestaand beleid/regels en besproken met collega's. Of wijziging van beleid en/of regels gewenst is, wordt aan de bestuurder voorgelegd. De bestuurder wordt in elke procedurestap betrokken, waarbij het met name gaat om de bestuurlijk gevoelige punten en de risico's.

Voor het opstellen van beleid moet benodigde kennis worden vergaard over het gebied en de ontwikkelingen. Bezien wordt welke beleidsonderwerpen/-thema's er spelen en de collega's die daarover gaan worden benaderd. Voor het bepalen van de thema's worden - doorgaans eigen - checklists gehanteerd. Voldaan moet worden aan onderzoeksvereisten. Welk onderzoek nodig is, gebeurt in overleg met de vakspecialisten. In het geval van een initiatiefnemer vindt ook overleg met de initiatiefnemer plaats. Eis aan het onderzoek is dat het de rechterlijke toets moet doorstaan. Het opstellen van regels vloeit doorgaans voort uit beleid.

Voor ruimtelijke plannen wordt bij veel gemeenten gewerkt met een handboek met een toelichting van de standaarden. Voor het opstellen van de regels heb je de aanwijzingen voor de regelgeving. Inmiddels zijn daar de eisen van de RO-standaarden bij gekomen.

Vertrouwelijke stukken worden apart ter lezing gelegd. Een enkele keer wordt gewerkt met een "beschermde link".

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen wordt erop gewezen dat het digitale plan leidend is. Het plan wordt (nog) niet altijd digitaal toegelicht.

De procedure wordt bewaakt, waarbij ook zorg wordt gedragen voor kennisgevingen en publicaties. Contacten met de omgeving worden onderhouden om tot beleid en regels te komen.

Het besluit en de bijbehorende onderzoeken worden gearhiveerd (veelal in pdf-vorm).

Beleidsopstellers geven aan de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Signalen inzake behoefte om beleid of regels te wijzigen.	Wetten, nieuwsbrieven, vakberaden, contacten met andere organisaties. Initiatieven van derden. Monitoringsrapporten Overleg met collega's.	Noodzaak tot handelen
Kaders	Ruimtelijkeplannen.nl www.overheid.nl www.werk.nl www.flevoland.nl www.vng.nl www.infomil.nl Bij12 Archiefmap met overzicht eigen beleid en regels, kaartmateriaal.	Verschil huidige situatie met gewenste situatie. Onderzoeksverplichting Procedurevereisten
Omgeving	Contact met gebied, belangengroepen, andere overheidsorganen. Luchtfoto's Kadaster Oriëntatie op omgeving Inlevingsvermogen	Draagvlak Participatie
Faciliteren bestuurlijke afweging	Politiek bestuurlijke sensitiviteit	Juridisch houdbaar

c. Knelpunten

Opstellers geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ♦ Niet alle benodigde informatie is digitaal beschikbaar.
- ♦ Het systeem waar de opstellers hun informatie halen, is vaak beperkt. Het houdt bij de gemeentegrens op, of de kaarten van andere overheidsorganen (zoals provincie en waterschap) staan er niet in.
- ♦ Soms is het lastig de juiste locatie te bepalen. Dat speelt vooral als de aanleiding van de wijziging in beleid of regels, een initiatief van een derde is. De locatie wordt soms nog met een kruisje aangegeven.
- ♦ Ruimtelijkeplannen.nl wordt als lastig ervaren: plannen zijn moeilijk vindbaar en de site werkt niet prettig en is omslachtig. Raadplegen van een plan is ook lastig. Het wordt daarom vooral gebruikt om te zien of er een nieuw plan is.
- ♦ Naast de aanwijzingen voor de regelgeving moet ook worden voldaan aan zaken als de RO-standaarden. De aanwijzingen voor de regelgeving zijn nog niet afgestemd op het digitaliseren van de regels. Dat maakt het ingewikkeld om de tekst te schrijven.
- ♦ Het besef is niet bij alle gebruikers aanwezig dat het digitale plan leidend is. Alleen het analoge plan wordt ingezien.

d. Wensen

Opstellers geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » Helderheid moet bestaan in hoeverre onderdelen van het stelsel openbaar toegankelijk zijn of afgeschermd. Deze wens bestaat niet alleen voor de gevallen als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur, maar ook in de oriëntatiefase van plannen/projecten.
- » De informatie in het stelsel moet actueel gehouden worden.
- » De informatie van verschillende organisaties moet beschikbaar zijn.
- » Inzake de informatie moet helderheid bestaan over de status ervan. Dit betreft zowel kaarten en teksten: welke kaart of tekst is leidend, wat gaat voor kaart of tekst. Het moet duidelijk zijn of het om een toetskaart of signaleringskaart gaat.
- » Eenvoudige wijze om het digitale plan in te zien en daarin te navigeren, tijdens een vergadering.
- » De mogelijkheid om te kunnen vergelijken:
 - De mogelijkheid om plannen over elkaar heen te kunnen leggen.
 - De mogelijkheid om verschillende thema-kaarten onder een locatie/plan/initiatief te kunnen leggen. Waarbij de thema's met vinkjes aan/uit gezet kunnen worden.
 - Aandachtspunt is wel dat de verschillende lagen en de ondergrond dan nog zichtbaar zijn (mate van doorzicht en kleur van de kaartlagen).
 - Voor het vergelijken en over elkaar heen leggen van kaarten is het wenselijk dat de kaarten van de verschillende overheden beschikbaar en actueel zijn.
 - Bij het vergelijken van informatie is het gewenst dat ook informatie van buiten het stelsel erbij betrokken kan worden zoals jurisprudentie.
- » De mogelijkheid om informatie te kunnen filteren:
 - Het is gewenst om niet altijd het hele dikke pakket aan kaarten door te moeten nemen, maar om het pakket in delen door te kunnen nemen, bijvoorbeeld per thema of locatie.
 - Bij filtering van de informatie ervoor zorg dragen dat er niet te veel wordt uitgefilterd, zoals algemeen geldende regels. Denk ook aan algemene wijzigingsbevoegdheden.
 - De mogelijkheid dat de computer een rapport genereert (scan/pdf) waarin voor een ingetekende locatie/vlak is aangegeven of een thema van toepassing en waarbij per thema een kaartje en de beleidstekst dan wel regels worden gegeven.
- » Ervoor zorgen dat de locatie van een activiteit in de vorm van een vlak wordt ingetekend door of namens initiatiefnemer. (Dit vraagt wel dat een initiatiefnemer conform een standaard moet indienen. Vraag is of dat teveel gevraagd is.)
- » Gewenst is om de omgeving van een beoogde activiteit mede in beschouwing te nemen en om overzicht te hebben van een groter gebied. Daarom kan niet worden volstaan met de mogelijkheid om met een 'saté-prikker' door de informatie heen te kijken. De mogelijkheid is ook gewenst om zelf een locatie en een buffer eromheen in te tekenen waarmee vervolgens door de informatie heen wordt gekeken. Bij een punt is er geen overzicht wat er bij een thema speelt. Bij een gebied is er meer overzicht per thema. Vaak wil men ook de omgeving beschouwen om te verkennen hoe een activiteit beter gesitueerd of kan worden vormgegeven.

- » Signaleringen uit het stelsel:
 - Signalering als de (milieu)gebruiksruimte bijna is “opgebruikt”. Bijvoorbeeld in het geval er problemen komen door cumulatie.
 - Signalering als in een gebied een kritische waarde bijna is bereikt. Denk aan PAS, het dicht bij een (milieu)grenswaarde zitten (stiltegebied), of dat de weg het verkeer bijna niet meer aan kan.
 - Signaleringskaarten die uit monitoring voortkomen.
- » Stel een meetfunctionaliteit beschikbaar. Deze is vooral voor het meten van oppervlakten van bijvoorbeeld bouwblokken gewenst.
- » Geschiktheid van het stelsel om later met 3D te gaan werken.
- » Voordat (een onderdeel van) het stelsel wordt geïmplementeerd, checken dat het ook werkt zoals dat door gebruikers gewenst is. (vb. ruimtelijkeplannen.nl)
- » De aanwijzingen voor de regelgeving moeten worden aangepast op de eisen die vanuit digitalisering worden gesteld.

e. Noties

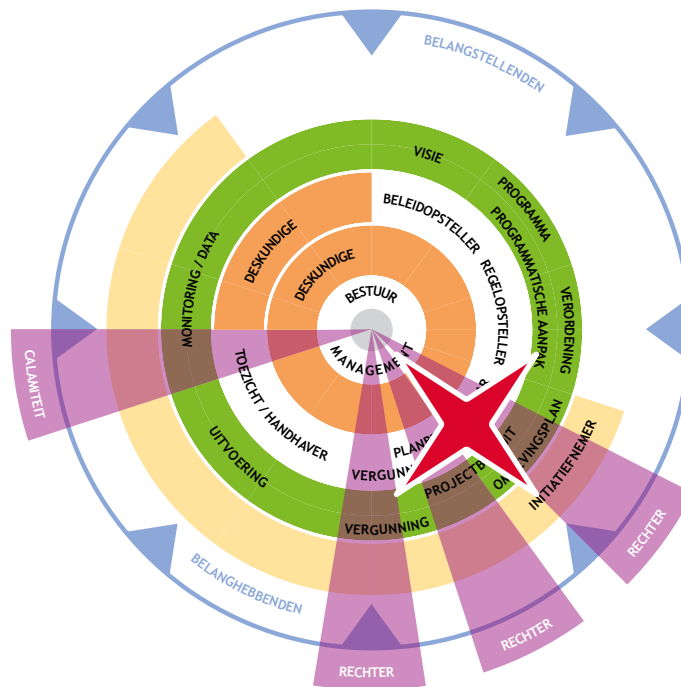
Uit de gesprekken met de opstellers komen de volgende noties:

- Het leest makkelijker vanaf papier dan vanaf het scherm.
- Werkzaamheden worden niet zelf gedaan maar door een collega die de juiste apparatuur en/of kunde heeft. Bijvoorbeeld om kaarten over elkaar heen te leggen.
- Ook is bepaalde informatie maar bij bepaalde organisatie-onderdelen beschikbaar of in te zien, bijvoorbeeld vastgoedafdeling, inzien BAG.
- Voor het werk wordt niet altijd met kaarten gewerkt.
- Bestuurlijke gevoeligheid is mensenwerk.
- Burgers denken vaak in woorden. Gemeenten veel in kaarten.
- Het persoonlijk contact tussen initiatiefnemer-overheid blijft nodig vanwege de interpretatie van regels en gegevens.
- Het besef is niet bij alle gebruikers aanwezig dat de pilot-omgeving van ruimtelijkeplannen.nl openbaar toegankelijk is. Concept-plannen liggen op straat.
- Digitale vertaling: Voor het overzicht hebben is het gewenst om per gebied te kunnen kijken en met kleuren te werken voor wat van toepassing is.

2.2.4. Planbeoordelaar

a. Positie in beleidscyclus

Planbeoordelaars beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past en/of het bestaande beleid.



b. Handelingen en benodigde informatie

Planbeoordelaars geven het volgende aan.

De beoordelaar ontvangt een plan of project rechtstreeks van buiten of via een centraal punt in de organisatie.

Bij een gemeente komt het veel binnen via het OLO (digitaal) of via het loket / de balie (analoog).

Principe verzoeken komen zowel mondeling als digitaal binnen. Een (principe) plan/project wordt in het (eigen) document-management-systeem ingeboekt. Archivering gaat ook via dit systeem. Vanuit het loket wordt het plan/project aan de planbeoordelaar gezonden voor behandeling.

De planbeoordelaar zet het plan/project uit bij de verschillende disciplines en verzamelt de informatie. Soms gaat dat via het "afstemmingsoverleg".

Om te bepalen of een plan/project kan, wordt getoetst aan de geldende kaders, zijnde bestemmingsplan, keur, verordening, beleid.

Als een plan niet binnen de geldende kaders past, wordt afgewogen of medewerking kan worden verleend. Dan wordt naar de verschillende aspecten van beleid (disciplines) gekeken. Het beleid van rijk, provincie, waterschap en gemeente staat in een dms-map (map in het documentatie management systeem).

Dat wordt doorgelezen, waarbij doorgaans gebruik wordt gemaakt van een analoge checklist.

Sommige informatie is via een viewer, zoals Geoweb, raadpleegbaar.

Samen met collega's van andere disciplines wordt het plan besproken in een regulier overleg (afstemmings-overleg, projectoverleg, commissie integrale afweging, etc.). Daarbij wordt het plan doorgaans op een scherm gepresenteerd, vooral bij plannen die ingediend zijn via het OLO. In het interne overleg wordt bepaald hoe er wordt gereageerd. Hierbij wordt geen (strakke) checklist gehanteerd.

Voor de beoordeling van een plan is ook de tijdlijn, de historie, van belang. Voor een plan is bijvoorbeeld watercompensatie nodig. Dat houdt in dat er monitoring nodig is om te kunnen bepalen of een grens al is bereikt of niet.

Vaak zijn er afspraken over het terugkoppelen van het gebruik van een advies. Dat gebeurt meestal per mail of in een nota bij een stuk.

Planbeoordelaars geven aan de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Plan/project	OLO Kadaster KvK Luchtfoto Archief Overleg met initiatiefnemer	Ligging activiteit Aard activiteit Historie
Kaders	Aanvraag GIS-viewer Ruimtelijkeplannen.nl Websites andere organisaties Archief-map met beleid en regels. Wetgeving Dossier, archief. Toetskaarten Eigen kennis Overleg	Betrokken disciplines Beoordelingsaspecten Grenzen, vereisten aan activiteit. Hetgeen is toegestaan.
Omgeving	Overleg Luchtfoto GIS-viewer	Invloed op omgeving. Passendheid in omgeving.

c. Knelpunten

Planbeoordelaars geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ♦ Aandacht wordt gevraagd voor hetgeen uiteindelijk getoond wordt. Als je klikt op een kaart krijg je veel 'hits'. Je ziet door de vele 'hits' niet meer waar het jou om gaat. Liever ziet men dat de 'hits' worden gerubriceerd naar thema en dat je zelf de thema's aan/uit kan zetten.
- ♦ Vrees dat gedacht wordt dat hetgeen uit het systeem komt ook alles is, terwijl ook andere zaken nog kunnen spelen en/of gelden.

d. Wensen

Planbeoordelaars geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » Houdt het realistisch en behapbaar. Wees niet te ambitieus. Ook een kleine gemeente moet het kunnen. Dat wat er is, moet het goed doen.
- » Begin klein. Ga stap voor stap. Alles gelijk willen met veel functionaliteiten is complex, kent grote risico's en vergt heel erg veel samenwerking.
- » Houdt een botsproef, een test voordat invoering plaatsvindt.
- » Het is balanceren tussen veel willen - het goed doen. Het gaat ook om verwachtingsmanagement.

- » Inzake de informatie moet helderheid bestaan over:
 - wat je er wel of niet mee kan doen. Als goed voorbeeld wordt de Atlas voor de leefomgeving genoemd. Hierin is aangegeven wat de status van de informatie is en wat je er mee kan doen.
 - wat onder een bepaald begrip wordt verstaan. Waarbij ook synoniemen worden herkend.
 - Welke mate van bindendheid het heeft. Voor een burger is overzicht van de burgers bindende regels nodig.
- » De informatie via verschillende wegen benaderbaar en doorzoekbaar laten zijn:
 - Via adres, kaart, gebied, tekst, thema, of het werken met synoniemen.
 - Het idee bestaat dat de burger het liefst via een adres toegang krijgt tot de informatie. De professional/ambtenaar heeft het liefst overzicht en kiest daarom vaak voor de ingang kaart.
 - Voor informatie over een specifieke locatie is het handig als de informatie die op de kaart staat, in de tekst wordt geïntegreerd. Bijvoorbeeld de hoogtebepalingen. Anderzijds is voor het hebben van overzicht voor bijvoorbeeld welstand handig dat de informatie op de kaart beschikbaar is.
 - Koppelingen tussen kaarten en de bijbehorende teksten in beleid, regels en toelichting zijn gewenst zodat je ook van tekst naar kaart kan en naar de toelichting op een regel. Gewezen wordt op een mogelijke standaardisatie in beleid en verordeningen zoals die nu ook bij bestemmingsplannen is.
- » De mogelijkheid om informatie te kunnen filteren:
 - Waarbij zelf keuzen in de filters gemaakt kan worden. Daarbij wordt genoemd de mogelijkheid om op thema te filteren. (Dat houdt in dat niet alles gestandaardiseerd moet worden(?).
 - Aandacht voor het niet te veel uifilteren van informatie. Als voorbeeld worden de algemene wijzigingsbevoegdheden genoemd.
- » Het geschikt maken van de informatie voor doorzoekbaarheid moet niet te veel werk kosten.
 - Genoemd wordt dat het niet de bedoeling dat alle informatiebrokken constant gelabeld moeten worden.

e. Noties

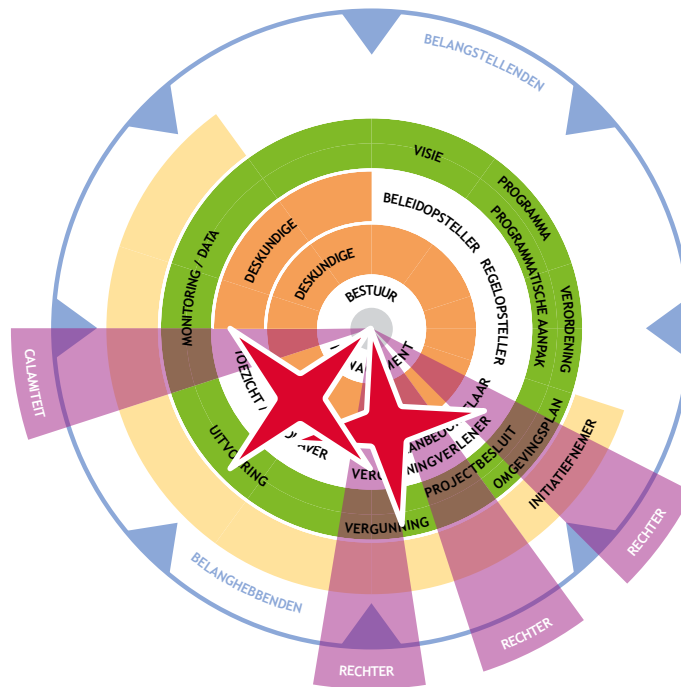
Uit het gesprek met de planbeoordelaars komen de volgende noties:

- Met betrekking tot aanvragen die mogelijk zo kunnen worden afgehandeld dat er ‘automatisch’ een vergunning uit rolt, wordt opgemerkt dat de aanvragen die daarvoor geschikt zijn, waarschijnlijk al onder de vergunningsvrije activiteiten vallen. Zodra er een belangenafweging nodig is, is er menselijke inzet en contact nodig.
- Verder kan het zijn dat er naast de gevraagde vergunning nog andere vergunningen nodig zijn (plicht uit Awb is dat aangegeven moet worden of naast de gevraagde vergunning ook andere vergunningen nodig zijn). Om de aanvrager daarop te wijzen is een overzicht van de burgers bindende regels nodig. Vrees is dat de indruk wordt gewekt dat hetgeen uit het systeem komt, ook alles is, terwijl ook andere zaken spelen en gelden. Bijvoorbeeld bij de bouw van een garage zijn bouwregels van belang, maar ook archeologie. Of het kunnen toepassen van de algemene wijzigingsbevoegdheden.
- Digitale vertaling: een vlak bij een vergunning of bekendmaking geeft discussie over wat onder een vlak moet worden verstaan. Is een adres een punt, of een punt met daaromheen een straal? Een kadastraal vlak geeft bijvoorbeeld niet altijd weer wat je kenbaar wilt maken. Verder is er verschil tussen een vlak waar de activiteit beoogd is en het beïnvloedingsgebied dat voor verschillende aspecten anders kan zijn. Om daaruit te komen is het wellicht van belang om na te gaan of je een invloedsgebied kunt genereren uit andere beschikbare informatie. Het zal mogelijk per type vergunning verschillend zijn wat handig en realiseerbaar is.

2.2.5. Vergunningverlener en handhaver

a. Positie in beleidscyclus

Vergunningverleners beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past. Handhavers gaan na of werkzaamheden en hetgeen ze aantreffen 'in het veld' wel overeenkomt met hetgeen is toegestaan.



b. Handelingen en benodigde informatie

De vergunningverleners en handhavers geven het volgende aan.

De vergunningverleners ontvangen (principe)aanvragen. Meestal wordt aan de hand van een (eigen of in de applicatie aanwezige) checklist nagegaan of een aanvraag compleet is. De checklist is gebaseerd op de wettelijke vereisten. Nagegaan wordt of een aanvrager belanghebbend is.

Aan de hand van de ligging van de activiteit en de kenmerken van de beoogde activiteit bepalen zij welke disciplines bij de beoordeling betrokken zijn.

De vergunningverlener treedt op als case-manager. Bij ingewikkelde aanvragen vindt vooroverleg met de initiatiefnemer(s) plaats. Met behulp van een geo-viewer wordt nagegaan wat nodig is.

Vergunningverleners zijn afhankelijk van specialisten voor de beoordeling van de kwaliteit van bijgevoegde onderzoeken en voor de beoordeling of er nog voldoende (milieu)gebruiksruimte beschikbaar is voor de beoogde activiteit. Het raadplegen van adviseurs en specialisten gebeurt zowel op papier als over de mail, mede afhankelijk van de fysieke nabijheid en de tijdsdruk.

Vergunningverleners wegen ontvangen zienswijzen af.

Zij bewaken de procedure.

In de vergunning wordt doorgaans aangegeven dat initiatiefnemer start en gereedheid moet melden.

Dat kan telefonisch worden doorgegeven, maar soms zijn hiervoor formulieren op de website beschikbaar.

De melding komt in het dossier.

Controle door handhavers vindt plaats tijdens de daadwerkelijke realisatie, maar ook naar aanleiding van meldingen of in het kader van reguliere bedrijfsbezoeken.

In het veld wordt gezien of activiteiten die plaatsvinden wel mogen en/of op de juiste locatie plaatsvinden.

Voor de beoordeling “wat mag” is het dossier van groot belang.

Controle “in het veld” gebeurt onder andere met de i-pad of met een laptop.

Vergunningverleners en handhavers geven aan de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Aanvraag	OLO Kadaster KvK Luchtfoto Vooroverleg Archief	Of indiener belanghebbend is Ligging activiteit Historie
Kaders	GIS-viewer Ruimtelijkeplannen.nl Websites andere organisaties Overleg	Ontvankelijkheidsvereisten Betrokken disciplines Beoordelingsaspecten Grenzen, vereisten aan activiteit
Omgeving	Overleg Luchtfoto GIS-viewer	Mogelijke impact op omgeving Beoordeling zienswijzen
Toelaatbaarheid aangetroffen activiteit in het veld	Wetgeving Dossier, archief.	Hetgeen is toegestaan.

c. Knelpunten

Vergunningverleners en handhavers geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ◇ De benodigde informatie is op verschillende plekken beschikbaar. Het nazoeken van websites wordt als tijdrovend ervaren.
- ◇ Het Kadaster loopt ca. twee maanden achter en geeft geen inzicht in bijvoorbeeld huur.
- ◇ Het is de vraag of de informatie over de beschikbare milieuruimte wel altijd volledig is. Soms wordt alleen gebruikt gemaakt van de gegevens die in de eigen gemeente beschikbaar zijn, terwijl ook de informatie van omliggende gemeenten vereist is.
- ◇ Dossiers en recente informatie ligt gespreid over diverse organisaties: een deel ligt bij de gemeenten en een ander deel bij de omgevingsdienst. Dit is ook lastig als er bijvoorbeeld een calamiteit voordoet, wanneer bijvoorbeeld de Brandweer snel informatie moet hebben.
- ◇ De locatie-aanduiding is te gering.
De omgevingsdienst werkt doorgaans met NAW gegevens. Dat is niet altijd voldoende om te weten waar iets speelt. Ook als men in het voortraject goed wil kunnen adviseren - denk aan een ontgraving (bij wegen een langgerekt traject) dan volstaat een x-y-coördinaat niet. Ook om na te gaan of er mogelijk bodemverontreiniging speelt, volstaat een x-y-coördinaat niet.
- ◇ Vergunningsvrijheid leidt tot veel werk en onzekerheid of conform de wet wordt gehandeld.
Vergunningsvrij werken staat op gespannen voet met helderheid over wat een aanvrager nu wel of niet mag. Hierbij moeten initiatiefnemers het zelf nagaan en moeten “met een telefoonboek-dikke hoeveelheid regels werken”. Het gevolg is dat als de toezichthouder komt en hem vaak wordt gevraagd het maar gewoon te vertellen of iets nu wel/niet mag.

- ◇ Bij controle “in het veld” is er vaak geen toegang tot alle benodigde informatie.
De controle “in het veld” gebeurt onder andere met de i-pad. Nadeel is dan dat je ter plekke niet bij alle achterliggende documenten kan komen. Anderen controleren met een laptop, maar dan is er niet altijd bereik of werkt het systeem traag.
- ◇ Real-time informatie is gewenst bij controle “in het veld”, zodat eventueel acuut kan worden ingegrepen.
- ◇ De informatie over de omgeving van een activiteit is gefragmenteerd.
 - Er zijn applicaties die melding maken van vergunningen in een omgeving, zoals Buurt-update van de Kamer van Koophandel. Bij een signalering van een vergunning is gewenst dat ook de status van de vergunning wordt aangegeven (ontwerp, vastgesteld).
 - Nog niet elke beschikking wordt gepubliceerd op de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP) dat wordt beheerd door het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP).
 - Bij bekendmaking is de locatie niet altijd duidelijk. Een enkele keer is er een x-y-coördinaat meegegeven, meestal niet.
 - Een bekendmaking bevat soms de melding van meerdere aanvragen of vergunningen.
- ◇ De status van ruimtelijke plannen is niet altijd duidelijk (ontwerp of vastgesteld).

d. Wensen

Vergunningverleners en handhavers geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » Voor kleine zelfstandigen moet er de mogelijkheid komen om toch een aanvraag zakelijk te kunnen indienen (voor degenen die geen e-herkenning willen aanvragen). Dan wordt de aanvraag niet ingediend als privé persoon. Nu maakt omgevingsdienst de aanvraag aan en geeft de privé persoon toegang.
- » Concept aanvragen geheel binnen kunnen halen in OLO. Hieraan wordt eind dit jaar invulling aan gegeven.
- » Het OLO loket moet het mogelijk maken om bij meldingen per activiteit een keuze te maken of deze wordt doorgelegd of niet. Bijvoorbeeld: brand naar Brandweer, maar sloop bij de omgevingsdienst houden. In de huidige situatie worden alle meldingen voor alle soorten activiteiten doorgelegd.
- » Voor zowel raadplegen als adviseren is het gewenst dat de systemen goed met elkaar kunnen communiceren, of dat het één landelijk systeem/stelsel is.
- » De vergunningenhistorie per locatie kunnen inzien van zowel bouwen als milieu (dit is gewenst voor zowel vergunningverlening als handhaving). Hier zit een hiaat vanwege de NAW-gegevens en de vergunningsvrije bouwwerken. Tot hoever men wil terugkijken, is verschillend per aspect. Bij vergunning gaat het terug tot de oprichtings- of revisievergunning, terwijl voor bodem een terugblik in de lange historie gewenst is.
Daarnaast is ook inzicht gewenst op hetgeen er op het betreffende moment loopt.
- » Bij de vergunningsaanvraag is gewenst dat wordt aangegeven:
 - de soort activiteit,
 - de locatie en
 - de omvang.
 Zodoende kan mogelijk het meeste digitaal worden behandeld.
Het is gewenst dat de locatie waar de activiteit plaatsvindt als vlak wordt aangegeven. Daarbij gaat het om het vlak/het gebied. Een vlak bij een vergunningsaanvraag maakt het mogelijk om binnen kortere termijn te adviseren, omdat helderheid bestaat waar de activiteit plaatsvindt.

- » Het stelsel biedt inzicht in hetgeen er in de omgeving van een beoogde activiteit speelt. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld meldingen, kennisgevingen vergunningen, of er nieuwe bestemmingsplan of beleid wordt voorbereid (x-y coördinaat of vlak bij kennisgeving).
- » Functionaliteit (en signaalbereik) van i-pad en laptop gelijk maken zodat hardware niet uitmaakt voor controle 'in het veld'.
- » Volledige toegankelijkheid van informatie ook bij controle "in het veld".
- » Beschikbaarheid van real-time informatie voor bijvoorbeeld controle "in het veld" of nood/crisissituaties.
- » Duidelijkheid over de status van ruimtelijke plannen (ontwerp, vastgesteld, in werking).
- » De mogelijkheid om de informatie te koppelen met basisregistraties.

e. Noties

Uit de gesprekken met de vergunningverleners en handhavers komt de volgende notie:

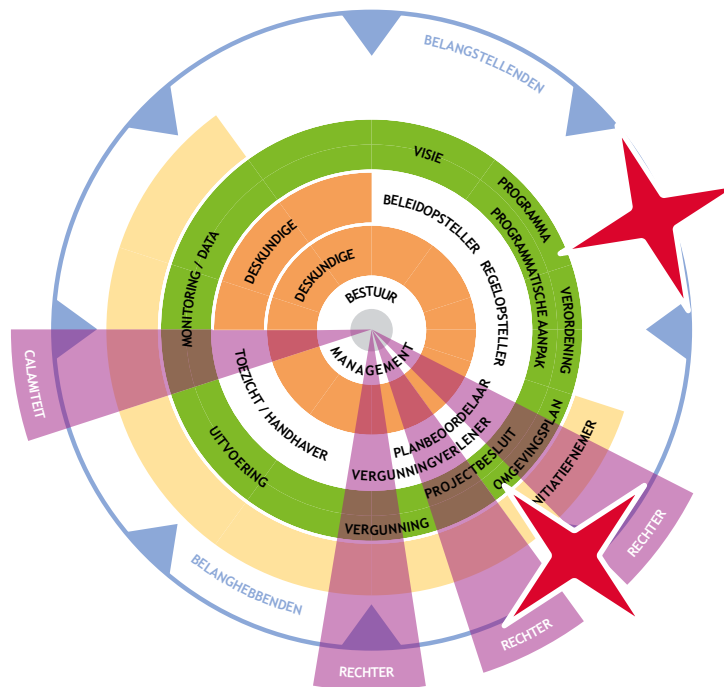
- In de huidige wetgeving kent de ruimtelijke ordening de mogelijkheid dat kaders en verschillende normen 'over elkaar heen buitelen' en gaat het om politieke afwegingen. In milieu en water is er vaak maar één norm.

Naar aanleiding van de gesprekken kan verder worden opgemerkt dat onder de Omgevingswet aan locaties geen bestemmingen worden toegekend, maar functies. Dat betreft dan ook bijvoorbeeld stiltegebieden. Dat houdt in dat een deel van de ruimtelijke ordenings wereld ook in de milieuwereeld komt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de omgeving waarin de regionale uitvoeringsdiensten werken. Dit is afhankelijk van hetgeen door provincies en gemeenten bij de desbetreffende regionale uitvoeringsdienst is onder gebracht.

2.2.6. Belanghebbende

a. Positie in beleidscyclus

Belanghebbenden komen op voor hun belangen. Zij proberen beleid, regels, plan of project zodanig te beïnvloeden dat zij daar niet in negatieve zin door worden geraakt.



b. Handelingen en benodigde informatie

Belanghebbenden geven het volgende aan.

De handelwijze hangt per belanghebbende af van de frequentie waarmee zij met plannen, vergunningen, etc. te maken heeft. Bij koepelorganisaties wordt collectieve en individuele dienstverlening / belangenbehartiging gedaan. Individuele bedrijven hebben er beperkt mee te maken en willen er liever ook niet mee bezig zijn (angst voor conflict met gemeente); gevolg is dat zij slechts incidenteel hiermee te maken hebben. Zij schakelen een koepelorganisatie of een eigen adviseur/adviesbureau in om na te gaan welke gevolgen een plan of project voor hen kan hebben.

Informatie over nieuwe ontwikkelingen komt op diverse manieren binnen:

- Contacten, vaak een mail van het bevoegd gezag of initiatiefnemer, via de telefoon.
- Staatscourant.
- Ruimtelijkeplannen.nl, rond een tracé is een buffer gezet en alle plannen daarbinnen wil de Gasunie zien.
- Klic-melding (Gasunie).
- Meldingen van leden (meestal is dit incidenteel van leden-bedrijven die maar een beperkt aantal keren in lange tijd hiermee te maken krijgen).
- Diverse interne overleggen (bv. bij natuurorganisaties het natuurbeschermersoverleg tussen vrijwilligers en professionals).
- Verzoeken om advies van initiatiefnemers, bevoegde gezagen, of leden.
- Met 'Buurt-update' van de Kamer van Koophandel krijgt ondernemers en anderen een signaal dat er een ontwikkeling is in hun (postcode) gebied, zij het (nog) niet volledig. Buurt-update wordt binnenkort uitgebreid met de plangebieden van plannen als de bekendmaking een ruimtelijk plan betreft. Over volledigheid en gebruiksvriendelijkheid na deze aanvulling valt nog geen uitspraak te doen.

Een plan / nieuwe activiteit wordt opgenomen in eigen werklijsten (soms Excel) van de organisatie en aan de hand van een eigen checklist behandeld. Daarbij wordt gearchiveerd of er wel/ niet is gereageerd.

De informatie om het plan of project te beoordelen wordt verkregen:

- uit eigen informatie (rapporten, data base) en eigen onderzoek (bijv. inventarisaties van flora en fauna)
- bij de overheid (wat is wel / niet mogelijk), zowel digitaal als mondeling of via het OLO

Als er een reactie is gegeven op een voornemen, wordt deze reactie binnen de eigen organisatie gearchiveerd.

Men verneemt wat er met de reactie is gedaan:

- via de stukken van een plan (antwoordnota, resultaten van overleg)
- of via terugkoppeling per brief, e-mail of telefonisch.

De controle wat met het advies of de zienswijze is gedaan, vindt vervolgens handmatig plaats of aan de hand van een checklist.

c. Knelpunten

Belanghebbenden geven aan de volgende knelpunten te zien:

- ◇ Ruimtelijkeplannen.nl is te moeilijk en klantenvriendelijk voor met name het mkb zonder RO-kennis. Helemaal als een bedrijf niet alleen naar zijn perceel wil kijken, maar ook naar zijn omgeving (wat voor velen zeer relevant is). Bij ruimtelijkeplannen.nl mist achtergrondinformatie, waaronder status en doel van een plan, of het consoliderend of ontwikkelend van karakter is. Die achtergrondinformatie staat vaak wel op een gemeentelijke site.
- ◇ Probleem is vaak om de locatie goed te bepalen. Een aanduiding van adres of kadastraal perceel is niet voldoende. Denk maar aan een leidingtracé.
- ◇ Er worden nog steeds vergunningen gemist (de vergunningen in afwijking van het bestemmingsplan) omdat gemeenten vergeten die op ruimtelijkeplannen.nl zetten.
- ◇ Bijna alle vergunningen heten “omgevingsvergunning”. Geef daarbij ook aan om welke activiteit het gaat, zodat het makkelijker is om na te gaan of dit strijdig is met een bepaald belang.
- ◇ Het ondernemersplein.nl zou dé site voor de bedrijven worden, maar deze site heeft nog niet deze positie.
- ◇ Lastig zijn de vergunningsvrije bouwwerken en meldingen. Deze kunnen ook in de veiligheidszone van een leiding of station worden gebouwd. In feite mag de leiding of station daar dan niet meer liggen/zijn.
- ◇ Het is lastig om de informatie te filteren en te beoordelen of bedrijfsmogelijkheden door een plan beïnvloed worden of niet.

d. Wensen

Belanghebbenden geven aan de volgende wensen te hebben voor digitalisering:

- » De informatie beschikbaar via 1 bron of kanaal waarin zowel de ontwerp-besluiten als de vastgestelde besluiten staan.

- » Bij de vergunningsaanvraag is gewenst dat wordt aangegeven:
 - de soort activiteit,
Voor de beschrijving van de activiteit graag een vaste activiteitenlijst hanteren. Hiermee is het makkelijker na te gaan of de vergunningsaanvraag een bepaald belang raakt.
 - de locatie aan de hand van NAW gegevens, x- y- coördinaten, postcode, vlak. Daarbij wordt opgemerkt dat een aanduiding van postcode of kadastraal perceel vaak niet voldoende is voor de exacte plaatsbepaling.
Het is gewenst dat de locatie waar de activiteit plaatsvindt als een vlak wordt aangegeven. Een vlak bij een vergunningsaanvraag maakt het mogelijk om binnen kortere termijn te adviseren, omdat helderheid bestaat waar de activiteit plaatsvindt.
- » Voor individuele bedrijven is signalering gewenst:
 - als er woningen dichterbij komen
 - als bouwhoogten wijzigen omdat hun uitbreidingsruimte dan wijzigt.
- » De mogelijkheid om via één kaart inzicht te krijgen in verschillende zaken, waaronder ook kaarten als milieuzoneringszones voor (bestel)auto's en vrachtwagens.
- » De mogelijkheid om de informatie te filteren, meer specifiek voor mogelijke impact op de eigen activiteiten.
- » "Vergunningvrij":
 - moet niet leiden tot grote boekwerken die moeten worden doorgeworsteld
 - is niet gewenst binnen bepaalde veiligheidscontouren.
- » Makkelijk zicht krijgen op de veranderingen die zijn doorgevoerd in beleidsstukken / plannen / aanvragen t.o.v. de voornemens in de documenten in een vorige fase.
- » Een digitaal hulpmiddel moet:
 - gebruiksvriendelijk zijn voor het kleinbedrijf (en daarmee ook voor andere bedrijven / organisaties)
 - volledig / actueel zijn, zodat de gebruiker zeker is van de uitkomst.
- » Inzake de informatie moet helderheid bestaan over wat leidend is: papier of digitaal.
- » Betrek de gebruikers bij de bouw van een nieuw digitaal instrument vanwege:
 - de gewenste volledigheid en klantvriendelijkheid van het instrument.
 - het naleven van wet- en regelgeving daarover.
- » Een test voordat de wet en het stelsel wordt ingevoerd.
- » Bij de invoering van de nieuwe wet en het stelsel uitleg aan de koepelorganisaties, omdat deze een vraagbaak-functie vervullen voor de leden.

e. Noties

- Het gaat niet zozeer om eenvoudiger taalgebruik, als wel om het hanteren van eenduidiger begrippen. Verder kan ook veel worden bereikt met doelvoorschriften in vergunningen en het schrappen van zoveel mogelijk uitzonderingen.
- Niet alleen kijken naar wat de enkeling nodig heeft, maar ook naar de groepen die meer naar de integraliteit/het overzicht kijken (zoals de koepelorganisaties). Het gaat dus niet alleen om beantwoording van de vraag 'wat mag ik hier'.

- Voor degene die niet dagelijks met de materie bezig is, is het wel gewenst dat deze persoon (belanghebbende) er uit kan komen en dat het systeem klantvriendelijk is.
- Het blijft nodig om het hoofd erbij te houden en naar het totaal te kijken. Als de wet verandert kan het verstandiger zijn je aanvraag later in te dienen.
- Maatwerk (ro) en standaarden wringen.

2.2.7. Rechterlijke macht

a. Positie in beleidscyclus

De rechterlijke macht doet een uitspraak in geschil dat wordt voorgelegd. Dat gebeurt aan de hand van de informatie die door betrokken partijen is aangedragen en is uitgewisseld. De bestuursrechter toetst *ex tunc*: dit houdt in dat de bestuursrechter de rechtsverhouding bevriest op het tijdstip waarop het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft genomen. Getoetst wordt of het op dat moment door het bestuursorgaan genomen besluit rechtmatig is.



b. Handelingen en benodigde informatie

Vanuit de rechterlijke macht wordt het volgende aangegeven.

Een beroepschrift wordt analoog (op papier) ontvangen. De verweerder (het bevoegd gezag) wordt verzocht de benodigde informatie aan te leveren en de digitale ruimtelijke plannen te uploaden (tot op heden alleen bij de RvS). Bij de rechtbanken wordt tot de invoering van de digitale procedure alles op papier aangeleverd. Ook het archief is voornamelijk een papieren archief.

Er wordt gewerkt met de informatie die door partijen wordt aangeleverd en uitgewisseld is. Er vindt ook nadere oriëntatie plaats op basis van informatie die algemeen toegankelijk is (bijv. Google maps, luchtfoto's), maar die informatie kan niet doorslaggevend zijn. Bij twijfel wordt informatie opgevraagd bij verweerder en in het uiterste geval gaat er iemand naar de locatie toe. Zelf vergaarde extra informatie moet ter zitting worden gecheckt en/of worden rondgezonden zodat betrokken partijen er kennis van hebben kunnen nemen.

Inzake vertrouwelijke gegevens is art. 8:29 Awb leidend. Of geheimhouding terecht is, wordt mede beoordeeld aan hand van het relativiteitsvereiste.

De situatie wordt beoordeeld naar de regels zoals die golden op het tijdstip dat het besluit werd genomen en naar de feiten zoals die op dat moment waren.

Bij het werk worden vaak regimes vergeleken, bijvoorbeeld bij planschade. Het is aan het bevoegde gezag om de juiste informatie aan te leveren. Het vergelijken van plannen (en/of verordeningen) gebeurt door de plannen naast elkaar te leggen. Ze worden niet digitaal over elkaar heen gelegd.

Van het proces om tot een besluit te komen, is niet alleen het vastgestelde besluit van belang, maar ook het ontwerp-besluit (bijvoorbeeld om te bepalen of iemand wel voldoet aan de voorwaarden om beroep te stellen omdat daarvoor ook tijdig een zienswijze op het ontwerp moet zijn ingediend). Het voorontwerp is minder van belang.

Verder moet bij handavingszaken soms 50 jaar terug worden gekeken. Ook bij monitorgegevens is het zaak om over langere tijd terug te kunnen kijken: hoe kan de bestuursrechter achteraf constateren dat een vergunningverlener destijds terecht heeft geoordeeld dat de teller nog voldoende ruimte biedt? Mede aan de hand van wet- en regelgeving en jurisprudentie wordt het concreet voorgelegde geschil beoordeeld. Er bestaat een interne beveiligde website waarop alle uitspraken staan en er toegang is tot vakliteratuur (wiki juridica / legal intelligence). Ook in een onduidelijke situatie wordt van de rechterlijke macht verlangd dat ze tot een uitspraak komt.

De rechter voorziet soms zelf in een zaak. Vaak gaat het er dan om dat achterliggende conflicten worden opgelost (bijvoorbeeld dat er onvoldoende ruimte is voor de gewenste omvang/capaciteit van een bedrijf). Dan heeft een rechter in feite dezelfde informatie nodig die ook een handhaver in het veld wil zien. Actuele informatie over de locatie en de omgeving is dan vereist. Op dat moment is niet de situatie ten tijde van het bestreden besluit relevant maar de actuele informatie.

Een uitspraak moet door bronhouder worden verwerkt. De RvS en de rechtbanken checken niet of een uitspraak juist is verwerkt. Inmiddels wordt in de uitspraak wel een termijn gegeven waarbinnen de uitspraak verwerkt moet zijn.

Er worden geen coördinaten gekoppeld aan een uitspraak.

Vanuit de rechterlijke macht wordt aangegeven de volgende informatie nodig te hebben (naast het bestreden besluit):

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Geschil	KvK Luchtfoto Dossier, archief	Belanghebbende Ligging activiteit Beweegredenen
Kaders	Wetgeving (overheid.nl) Beleid en regels (oud, nieuw, versies in loop van de procedure)	Grenzen Vereisten aan activiteit, procedure, onderzoek.
'omgeving'	Wiki-juridica (vakliteratuur, jurisprudentie) Luchtfoto Verschillen in regimes	Interpretatie en afwegingsaspecten

c. Knelpunten

Vanuit de rechterlijke macht worden de volgende knelpunten aangegeven:

- ◇ Er moet - soms ver - terug in de tijd worden gekeken. Dat houdt in dat dossiervorming op monitoring op orde moet zijn. Hierin zitten nog vele hiaten, hetgeen het doen van een uitspraak bemoeilijkt.
- ◇ Vergelijking van oude en nieuwe regimes kan niet digitaal omdat de oude regimes nog niet digitaal zijn.
- ◇ Wijzigingen van een systeem (een wet, maar ook wijzigingen van analoog naar digitaal of van standaarden) leiden tot overgangperiodes. Na invoering van de Wabo duurde het 2 jaar voordat een eerste inhoudelijk geschil dat onder de Wabo viel, voorgelegd werd.
- ◇ De versies van ruimtelijke plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl wijzigen wel eens. Ook worden versies er weer afgehaald. Hierdoor is het risico aanwezig dat de verkeerde versie wordt gedownload. Dat risico wil de rechterlijke macht niet lopen, gelet op haar maatschappelijk rol en positie.
- ◇ Het komt regelmatig voor dat het digitale en het analoge plan niet met elkaar overeenkomen, of dat een raadsbesluit niet goed is verwerkt.
- ◇ De ondergronden voor de verschillende ruimtelijke plannen kunnen verschillen. De ondergrond kan mede bepalend zijn of een beroep wel of niet gegrond is.
- ◇ Aan een uitspraak worden geen coördinaten gekoppeld, maar zonodig wel een kaartje in pdf. Mede gelet op de wens van handhavers die ter plekke moeten kunnen nagaan wat er aan de hand is - waaronder of er een uitspraak is en wat die inhoudt - is het koppelen aan coördinaten/een vlak mogelijk wel bespreekbaar.
- ◇ Slechts een selectie van de uitspraken van rechtbanken wordt geanonimiseerd op de website geplaatst. Hierbij moet worden voldaan aan de Anonimiseringsrichtlijnen.

d. Wensen

Vanuit de rechterlijke macht worden de volgende wensen aangegeven voor digitalisering:

- » Gebruik van een eenduidige ondergrond voor zowel regels als beleid. De ondergrond kan mede bepalend zijn of een beroep wel / niet gegrond is.
- » De archieffunctie dient goed op orde te zijn:
 - Er moet in de tijd terug gekeken kunnen worden (het gaat om toetsing ex tunc). Dit kan een lange periode zijn, bij schadezaken gaat het soms tot 50 jaar terug.
 - Bij monitorgegevens is het zaak om over langere tijd te kunnen terug kijken. De informatie moet zodanig zijn dat op gegeven moment (bijvoorbeeld bij vergunningverlening) kan worden bepaald waar “de teller staat” en of “er nog voldoende ruimte is”.
- » De mogelijkheid dat de verschillen in de informatie inzichtelijk worden gemaakt.
 - Oude regimes kunnen vergelijken met nieuwe regimes
 - De situaties op verschillende tijdstippen met elkaar kunnen vergelijken.
- » Actuele informatie over de locatie en de omgeving. Deze informatie is vereist als de rechter zelf in de zaak voorziet.

- » De RvS en de rechtbanken willen geen 2e potentiële bronhouder worden. Dat heeft onder meer te maken met de scheiding der machten: het bestuur voert de wet uit en de rechter toetst.. Dit is vanuit staatsrechtelijk standpunt zuiver. Ook als de rechter in de zaak voorziet (en daarmee in de plaats treedt van het bevoegd gezag), is het niet gewenst bronhouder te worden.

e. Noties

Vanuit de rechterlijke macht worden de volgende noties meegegeven:

- Het is de vraag of men zich ervan bewust is dat bij gebruik van Google Maps het bedrijf Google het recht heeft gegevens op te slaan over waar men kijkt en welke objecten het betreft. Daarbij is ook de vraag of dit erg is als een geschil bij de rechter voor ligt.
- Onder de Omgevingswet wordt monitoring bij omgevingswaarden verplicht. Vraag is hoe om te gaan met al geldende omgevingswaarden waarvoor de monitoring nog niet op orde is.

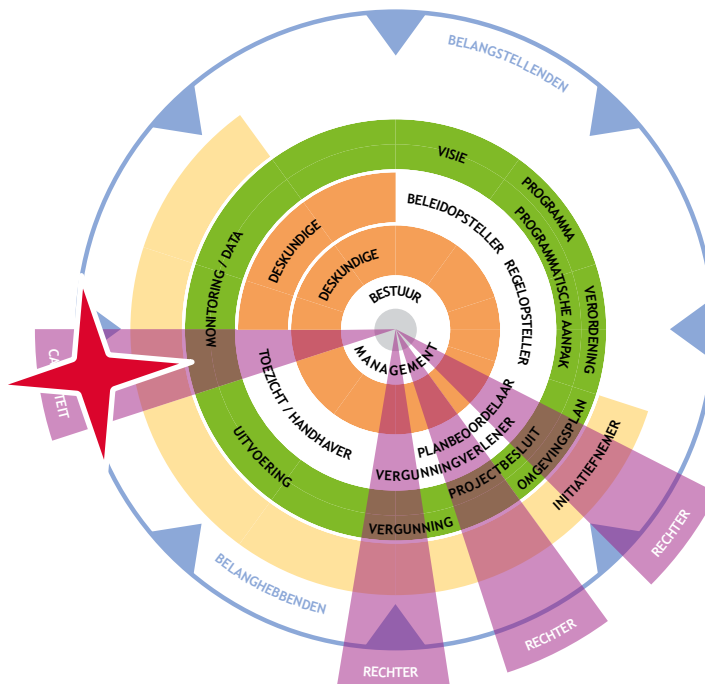
Voor de bestemmingsplannen wordt bij de RvS gewerkt met een up-load service. Redenen hiervoor zijn:

- De wet: art. 8:42 Awb: het bestuursorgaan zendt de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter.
- Betrouwbaarheid: De versies van ruimtelijke plannen op ruimtelijkeplannen.nl wijzigen wel eens. Ook worden versies er vanaf gehaald. Hierdoor is er risico dat er een verkeerde versie wordt gedownload, terwijl de gemeente weet welke versies de juiste zijn.
Overigens komt het met enige regelmaat voor dat het digitale plan en het analoge plan niet met elkaar overeenkomen, of dat het raadsbesluit niet goed is verwerkt in het plan, of dat er meer wijzigingen zijn aangebracht dan in het raadsbesluit is aangegeven.
- De ondergronden voor de verschillende ruimtelijke plannen kunnen verschillen. De ondergrond kan mede bepalend zijn of een beroep wel of niet gegrond is.
Het is gewenst dat er een eenduidige ondergrond wordt gebruikt voor zowel regels als beleid.
(Noot: gelet op de ontwikkelingen in de standaarden wordt aan deze wens binnenkort invulling gegeven.)

2.2.8. Calamiteit

a. Positie in beleidscyclus

In de praktijk doen zich ongevallen en crisissituaties voor. Organisaties als brandweer en veiligheidsregio worden dan ingeschakeld om snel te handelen.



b. Handelingen en benodigde informatie

Na een melding is het eerste kwartier erop gericht bij de locatie te komen en de situatie in te schatten. Dat gebeurt primair op waarneming. Indien van toepassing wordt gebruik gemaakt van een bereikbaarheidskaart. De officier van dienst die het eerst ter plekke is maakt een inschatting en bepaalt of er opgeschaald moet worden of niet.

Na het eerste kwartier komt ook andere informatie aan de orde. De benodigde informatie betreft:

- Locatie
- Object
- Activiteiten
- Stoffen

Dit wordt vergaard aan de hand van informatie inzake de vergunningen en hetgeen mensen ter plekke kunnen vertellen. Zonodig worden er metingen verricht om te bezien of er extra maatregelen in de omgeving moeten worden getroffen.

Er worden regionale risicoprofielen en bereikbaarheidskaarten voor bepaalde objecten gemaakt. Voor het opstellen hiervan wordt gebruik gemaakt van algemene gegevens en ontwikkelingen. Denk daarbij aan spoorwegen, snelwegen, routes voor gevaarlijke stoffen, ontwikkelingen in vervoer van soorten ladingen, verkeersontwikkeling, leidingen, de aanwezigheid van risicovolle bedrijven zoals brzo-bedrijven. Verder wordt gebruik gemaakt van de vergunningen.

Voor het opstellen van de bereikbaarheidskaarten zijn de vergunningen met bijbehorende dossiers onvoldoende. Er vindt altijd een bedrijfsbezoek plaats om de elementen voor gevaar en hulpverlening exact te bepalen en zaken te bespreken die doorgaans niet in het kader van het vergunningentraject aan de orde komen.

De mensen komen in het veld nogal eens onverwachte zaken tegen. Bijvoorbeeld een paal in een doorgang. In het donker is niet te zien of het een betonnen of (overrijdbare) plastic paal is. Verder komen zij zaken tegen die niet altijd conform de vergunningen zijn. Er is echter geen systeem voor terugkoppeling zodat bijvoorbeeld handhavers er hun voordeel van kunnen doen.

Vanuit de incidentenbestrijding wordt aangegeven de volgende informatie nodig te hebben:

Info over	Wat, waar	Waarnaar op zoek
Locatie	Bedrijfsbezoek Bereikbaarheidskaart	Inventarisatie zaken van belang ingeval van een incident. Inschatting risico en ongevalgrootte.
Object, activiteiten, stoffen	Vergunning, dossier, archief, Bereikbaarheidskaart	Risicovolle bedrijven Gevaar-elementen Hulpverleners-elementen
Omgeving	Veld(meet)gegevens Luchtfoto	Windrichting Concentraties van stoffen Kwetsbare groepen, objecten Extra waterpunten
Ontwikkelingen inzake risicoprofielen	Incidenten registratie Vergunningen CBS	Risicovolle bedrijven, routes Gevaar-elementen Hulpverleners-elementen
Veld gegevens	Waarnemingen in veld	Gevaar-elementen Hulpverleners-elementen

c. Knelpunten

Vanuit de veiligheidsorganisaties worden de volgende knelpunten genoemd:

- ◇ Terugmelding over hetgeen met de gegeven adviezen is gedaan, gebeurt niet altijd en volledig. Daarmee zijn ook de eigen dossiers niet volledig.
- ◇ Als er al toegang tot de benodigde dossiers is, dan is het lastig om snel de relevante informatie uit de bulk beschikbare informatie te halen.
- ◇ In vergunningen zijn alleen maximale hoeveelheden aangegeven. Real-time informatie over hoeveelheden en soorten stoffen ter plaatse ontbreekt.
- ◇ De beschikbare informatie is niet altijd van voldoende niveau voor incidentbestrijding. De BAG zit op een te globaal niveau.
- ◇ De incidentenregistratie is onvolledig. Oorzaken zijn vaak niet geregistreerd en veel incidenten onttrekken zich aan registratie omdat deze bijv. door burgers en verzekeraars onderling worden afgehandeld.
- ◇ Het werk heeft in zich dat men veel weet wat er in het veld aanwezig is. Er is echter geen mogelijkheid voor 'terugmelding', zodat bijv. handhavers er wat mee kunnen.

d. Wensen

Vanuit de veiligheidsorganisaties worden de volgende wensen genoemd:

- » Attenderingen zetten bij (onderdelen van) vergunningen en bestemmingsplannen als het een mogelijk gevaar in zich heeft of van belang is voor de hulpverlening. Dat betreft zowel bij de kennisgeving van een vergunning of een bestemmingsplan als in de dossiers zelf.
Hiervoor is het gewenst te inventariseren op welke elementen die gevaar-attendering hoort en of er nog differentiatie in de te geven attenderingen/labels is.
- » Flexibele vergunningen waarbij gevarieerd kan worden in de tijd. Bijv. tijd-vensters voor bepaalde activiteiten en stoffen, zodat het risicoprofiel op een bepaald moment beter aansluit op de werkelijke situatie. Dan kunnen de bedrijven in het gebied met minder zware maatregelen te zwaar worden belast.
- » Een mogelijkheid voor terugmelding van hetgeen in het veld wordt aangetroffen, zodat bijv. handhavers er wat mee kunnen.

e. Noties

Vanuit de veiligheidsorganisaties worden de volgende noties meegegeven:

- Er is meer aandacht gewenst inzake gestructureerde inschakeling als adviseur van veiligheidsorganisaties.
- Daarnaast kan mogelijk meer gebruik worden gemaakt van de kennis van de veiligheidsorganisaties omdat zij in het veld het nodige waarnemen.

2.3. De wensen samengevat

Hieronder zijn de wensen genoemd die vaker worden genoemd. Een aantal wensen betreffen in feite vereisten. Deze worden hier ook genoemd.

2.3.1. Vaker genoemd

Alle benodigde informatie op één plek te verkrijgen.
De benodigde informatie via 1 bron beschikbaar.

Onderzoeksgegevens in één stelsel onderbrengen

De onderzoeksgegevens (rapporten, telgegevens) centraal opslaan in het stelsel.

- Indelen naar thema (discipline) en locatie.
- De wijze waarop dat gebeurt, kan toegesneden worden per thema. Bij de één gaat het om het verzamelen van rapporten, bij de ander om het verwerken van telgegevens in een data-base.
- Het is gewenst dat de onderzoeksgegevens voor lange(re) termijn beschikbaar zijn, onder andere voor vergelijkingen in de tijd en de historie na te gaan.

Inzake de informatie moet helderheid bestaan over:

a. Status van de informatie

a1. Welke mate van bindendheid:

- voor een burger is overzicht van de burgers bindende regels nodig.
- toetskaart of signaleringskaart.

a2. Wat is leidend is / wat gaat voor:

- kaart of tekst.
- papier of digitaal.

a3. Openbaarheid: openbaar toegankelijk zijn of afgeschermd.

Deze wens bestaat niet alleen voor de gevallen als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur, maar ook in de oriëntatiefase van plannen/projecten.

Inzake vertrouwelijke gegevens kan het zijn, dat er toch nog een aparte aansluiting/toegang nodig is of een aparte regeling voor de rechterlijke macht. Hiervoor is art. 8:29 Awb leidend. Of geheimhouding terecht is, wordt mede beoordeeld aan hand van het relativiteitsvereiste.

a4. Actualiteit

b. Betrouwbaarheid van de informatie, er op kunnen vertrouwen dat de informatie klopt:

- b1. Wijze waarop de informatie is verkregen (meetmethode).
- b2. Waar de informatie vandaan komt.
- b3. Beheer(der) van de informatie.

c. Wat je er wel of niet met de informatie kan doen.

De informatie moet uit de juiste bron worden gehaald.

Gegeven voorbeeld: Atlas voor de leefomgeving geeft toelichting op wat de informatie inhoudt en wat je ermee kan doen.

d. Wat onder een bepaald begrip wordt verstaan. Waarbij ook synoniemen worden herkend.

De informatie via verschillende wegen benaderbaar en doorzoekbaar laten zijn:

- Via adres, kaart, gebied, tekst, thema, het werken met synoniemen.

Het idee bestaat dat de burger het liefst via een adres toegang krijgt tot de informatie. De professional/ambtenaar heeft het liefst overzicht en kiest daarom vaak voor de ingang kaart.

Voor informatie over een specifieke locatie is het handig als de informatie die op de kaart staat, in de tekst wordt geïntegreerd (bijvoorbeeld de hoogtebepalingen). Anderzijds is voor het hebben van overzicht voor bijvoorbeeld welstand handig dat de informatie op de kaart beschikbaar is.

- Koppelingen tussen kaarten en de bijbehorende teksten in beleid, regels en toelichting zijn gewenst zodat de gebruiker ook van tekst naar kaart kan en naar de toelichting op een regel.

Gewezen is op een mogelijke standaardisatie in beleid en verordeningen zoals die nu ook bij bestemmingsplannen is.

- Inzicht in tijdlijn en historie van beleid, regels en toestand van de omgeving

De mogelijkheid om te kunnen vergelijken:

- De mogelijkheid om plannen over elkaar heen te kunnen leggen. Voor het vergelijken en over elkaar heen leggen van kaarten is het wenselijk dat de kaarten van de verschillende overheden beschikbaar zijn.
- De mogelijkheid om verschillende thema-kaarten onder een locatie/plan/project/initiatief te kunnen leggen. Waarbij de thema's met vinkjes aan/uit gezet kunnen worden. Aandachtspunt is wel dat de verschillende lagen en de ondergrond dan nog zichtbaar zijn (doorzichtigheid en kleur van de kaartlagen).
- Vergelijken in de tijd van beleid, regels en toestand van de omgeving. Zodoende inzicht in tijdlijn en historie.
- Bij het vergelijken van informatie is het gewenst dat ook informatie van buiten het stelsel erbij betrokken kan worden zoals jurisprudentie.

De mogelijkheid om informatie te filteren:

De informatie kunnen toesnijden naar tijd, de beoogde activiteit, of juist de mogelijke impact op de eigen activiteiten, een locatie en omgeving.

- Het is gewenst om niet altijd het hele dikke pakket aan kaarten te moeten doornemen, maar om het pakket in delen door te kunnen nemen, bijvoorbeeld per thema of locatie.
- Zelf de keuze in de filters kunnen maken. Daarbij wordt genoemd de mogelijkheid om op thema te filteren. (Dat houdt in dat niet alles gestandaardiseerd moet worden).
- Bij filtering van de informatie ervoor zorgdragen dat er niet te veel wordt uitgefilterd, zoals algemeen geldende regels. Denk ook aan algemene wijzigingsbevoegdheden.
- De mogelijkheid dat de computer een rapport genereert (scan/pdf) waarin voor een ingetekende locatie/vlak is aangegeven of een thema van toepassing is en waarbij per thema een kaartje en de beleidstekst dan wel regels worden gegeven.

Inzicht in de omgeving:

Gewenst is om de omgeving van een beoogde activiteit mede in beschouwing te nemen en om overzicht te hebben van een groter gebied. Daarbij gaat het om:

- Bijvoorbeeld meldingen, kennisgevingen vergunningen, of er een nieuwe bestemmingsplan of beleid wordt voorbereid. Voor individuele bedrijven is signalering gewenst als het gaat om activiteiten die hun uitbreidingsruimte beïnvloeden en daarmee het voortbestaan op langere termijn. Denk aan de situatie dat er woningen dichterbij komen, of bouwhoogten wijzigen.
- Het overzicht per thema, namelijk waar een thema in de omgeving van de beoogde locatie speelt (bijvoorbeeld archeologie of natuur). Aan de hand van de oriëntatie op de omgeving kan worden bepaald of het verstandig is om een plan/project bij te stellen.
 - Enerzijds gaat het om 'belemmeringen kaarten'. Hiermee wordt bedoeld kaarten met daarop informatie die van invloed kunnen zijn op een project. Dit is dus per project verschillend. Voor een gasleiding gaat het om feitelijk aanwezige bebouwing.
 - Anderzijds om 'handige informatie', bijvoorbeeld ook kaarten waar milieuzoneringszones voor (bestel) auto's en vrachtwagens op staan. (dit voorbeeld raakt de reikwijdte van de Omgevingswet en de vraag wat er in een omgevingsplan kan of moet worden opgenomen).

Bij de vergunningsaanvraag is het gewenst dat wordt aangegeven:

- De soort activiteit: Voor de beschrijving van de activiteit graag een vaste activiteitenlijst hanteren. Hiermee is het makkelijker na te gaan of de vergunningsaanvraag een bepaald belang raakt.
- De locatie: de locatie aan de hand van NAW gegevens, x- y- coördinaten, postcode, vlak. Bepaalde gebruikers hanteren vooral NAW of postcode. De aanduiding van NAW, postcode of kadastraal perceel is echter vaak niet voldoende voor de exacte plaatsbepaling. Het is gewenst dat de locatie van een activiteit in de vorm van een vlak wordt ingetekend door of namens initiatiefnemer. Een vlak bij een vergunningsaanvraag maakt het mogelijk om binnen kortere termijn te adviseren, omdat helderheid bestaat waar de activiteit plaatsvindt.
- De omvang.

Zodoende kan mogelijk het meeste digitaal worden behandeld.

Algemene wensen inzake het bouwen van het stelsel

- Realistisch, behapbaar en niet te ambitieus
 - Begin klein met digitalisering en ga stap voor stap
 - Breng eerst de data op orde. Daarna komen de bewerkingen wel.
 - Verwachttingsmanagement (compleetheid is niet te garanderen)
 - Voordat (een onderdeel van) het stelsel wordt geïmplementeerd, checken dat het ook werkt zoals dat door gebruikers gewenst is. (vb. ruimtelijkeplannen.nl)
- Houdt een botsproef, een test voordat invoering plaatsvindt.

2.3.2. Vereisten

Bepaalde wensen zijn in feite vereisten. Hieraan moet worden voldaan.

De informatie moet dusdanig zijn dat het de rechterlijke toets doorstaat.

De informatie moet juridisch houdbaar zijn.

Helderheid wie bevoegd gezag is.

Als dat niet het geval is, wordt een plan/project niet in behandeling genomen.

Signaleringen uit het stelsel:

- Signalering als de (milieu)gebruiksruimte bijna is opgebruikt. Bijvoorbeeld in het geval er problemen komen door cumulatie.
- Signalering als in een gebied een kritische waarde bijna is bereikt. Denk aan PAS, het dicht bij een (milieu)grenswaarde zitten (stillegebied), of dat de weg het verkeer bijna niet meer aan kan.
- Signaleringskaarten die uit monitoring voortkomen.

De aanwijzingen voor de regelgeving moeten worden aangepast op de eisen die vanuit digitalisering worden gesteld.

Vergunningenhistorie

Het is gewenst de vergunningenhistorie per locatie in te kunnen zien van zowel bouwen als milieu (dit is gewenst voor zowel vergunningverlening als handhaving).

Hier zit dan nog een hiaat vanwege de NAW-gegevens en de vergunningsvrije bouwwerken.

Tot hoever men wil terugkijken, is verschillend per aspect. Bij een vergunning gaat het terug tot de oprichtings- of revisievergunning, terwijl voor bodem een terugblik in de lange historie gewenst is.

Daarnaast is ook inzicht gewenst op hetgeen er op het betreffende moment loopt (zie ook inzicht in de omgeving)

Passend gebruik van “vergunningvrij”

Vergunningvrij moet niet leiden tot grote boekwerken die moeten worden doorgeworsteld en is niet gewenst binnen bepaalde veiligheidscontouren.

Dit heeft invloed op rechtszekerheid.

Beschikbaarheid van real-time informatie voor bijvoorbeeld controle “in het veld” of nood/crisissituaties.

De mogelijkheid dat de verschillen in de informatie inzichtelijk worden gemaakt.

Oude regimes kunnen vergelijken met nieuwe regimes.

De situaties op verschillende tijdstippen met elkaar kunnen vergelijken.

Makkelijk zicht krijgen op de veranderingen die zijn doorgevoerd in beleidsstukken / plannen / aanvragen t.o.v. de voornemens in de documenten in een vorige fase.

De archieffunctie dient goed op orde te zijn:

- Er moet in de tijd terug gekeken kunnen worden (Het gaat om toetsing ex tunc). Dit kan een lange periode zijn, bij schadezaken gaat het soms tot 50 jaar terug.
- Bij monitorgegevens is het eveneens zaak dat over een langere tijd kan worden gekeken. Tevens moet de informatie zodanig zijn dat op gegeven moment (bijvoorbeeld bij vergunningverlening) kan worden bepaald waar “de teller staat” en of “er nog voldoende ruimte is dan wel was”.

3 IMPLICATIES, EEN DUIDING

3.1. Inleiding

Welke gevolgen kunnen de uitkomsten van de interviewronde hebben voor de digitale implementatie van de omgevingswet?

De interviewronde heeft meer inzicht gegeven in de interactie tussen de verschillende gebruikersgroepen en de producten die zij maken. Dit is in paragraaf 2.1 toegelicht.

Op basis daarvan en van de interviews zijn er noties en implicaties te geven op het vlak van het digitale stelsel, organisatorisch aspecten en werkwijzen.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- digitaal stelsel
- organisatorische aspecten en werkwijzen.

3.2. Digitaal stelsel

Uit de gesprekken met de gebruikers komen de volgende noties naar voren welke van belang zijn voor de digitalisering.

Er zijn grenzen aan de digitalisering.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat een aantal zaken niet is te digitaliseren/automatiseren; het blijft mensenwerk:

- Het afwegen van belangen. Dit is mensenwerk.
- Het verkrijgen van draagvlak. Ook dit is mensenwerk. Het vereist het inleven in de omgeving en gesprekken met belanghebbenden en overheden over hetgeen zij belangrijk vinden en hoe zij denken dat daaraan tegemoet kan worden gekomen. Het bestaan van conflicterende belangen tussen overheidsorganisaties is niet altijd uit documenten te verkrijgen, maar komen eerst boven naar aanleiding van gesprekken.
- De securiteit in handelen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het voldoen aan een doorzendplicht of het plaatsen van digitale plannen op de vereiste websites.
- De manier waarop mensen lezen. Ieder leest en denkt op zijn manier. Zo wordt over zaken heen gelezen, of alleen gelezen wat men wil lezen.

Daarnaast zijn er zaken die het verwachtingenniveau op zijn minst temperen wat met het digitale stelsel kan. Dat heeft te maken met de voeding van het stelsel en het feit dat er grenzen aan de optimalisatie van werkwijzen zijn: namelijk praktische maar ook kosten.

- Compleetheid van het stelsel is niet te garanderen, zeker niet in het begin.

De huidige gegevens zijn ook niet compleet: Niet alle gegevens of kaarten zijn er en de informatie die er wel is geeft niet altijd een volledig beeld.

Verder is niet alle benodigde informatie digitaal beschikbaar. Waarbij bedacht moet worden dat er soms informatie van lange tijd geleden - soms meer dan 50 jaar terug - nodig is.

- Het garanderen van actualiteit is niet eenvoudig.

Naast het feit dat hetgeen 'actueel' is, per werkveld of activiteit kan verschillen, zijn er ook grenzen aan het verwerken van gegevens in het stelsel. Op dit moment moeten gebruikers er rekening mee houden dat het Kadaster circa 2 maanden achter loopt met de verwerking van gegevens.

- Hergebruik van gegevens houdt altijd in dat die gegevens toegesneden moeten worden naar de aard van het project en naar de exacte locatie. Nieuw, toegespitst onderzoek en/of nieuwe berekeningen waarbij al dan niet gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevens, is derhalve (bijna altijd) vereist, zo ervaren de gebruikers.
- Het idee dat een deel van de huidige vergunningen verregaand geautomatiseerd “met één druk op de knop” kunnen worden gegenereerd wordt door de gebruikers als “niet realistisch” afgedaan. Dit gaat namelijk voorbij aan het feit dat elk project uniek is evenals de locatie van een project. Ook wordt het publieke belang te veel buiten spel gezet. Zaken als cumulatie en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, vraagt om afwegingen.
- Kwaliteit brengt kosten met zich mee.
Bepaalde applicaties, systemen of software worden soms niet aangeschaft, omdat het niet rendabel is. Tot hoever men wil gaan met digitalisering, betreft dan ook een kosten-baten analyse. Eén van de doelstellingen van de Omgevingswet is het verlagen van de kosten, niet het verhogen van de overheidskosten (ongeacht waar binnen de overheid die kosten worden gemaakt).

Kortom, het veel genoemde ‘met een druk op de knop alle informatie’ lijkt zeer moeilijk haalbaar. Verder moet de vraag gesteld worden of vanuit kosten-baten-overwegingen het ‘meest maximaal haalbare’ wel wenselijk is.

Eerzijds speelt dus de vraag inzake de compleetheid en volledigheid, anderzijds wordt ook gevreesd voor een overkill aan informatie.

Met dit in het achterhoofd zijn de volgende wensen of aanbevelingen inzake digitalisering te geven.

» ***Realistisch ambitieniveau digitale stelsel***

Alle gebruikersgroepen pleiten voor een realistisch digitaal stelsel: blij realistisch met wat mogelijk is en denk steeds vanuit de voordelen voor en mogelijkheden van de gebruikers.

» ***Minimum niveau van digitalisering van de omgevingsvergunning is een vlak***

De gebruikersgroepen geven aan dat ze de beoogde locatie van de vergunningsplichtige activiteit als vlak digitaal beschikbaar willen hebben. Ook wil men het beïnvloedingsgebied graag als vlak digitaal hebben (dit kan voor verschillende aspecten een ander vlak zijn).

Als al bij de aanvraag of het informele vooroverleg met een digitaal vlak kan worden gewerkt, kan bij de vergunningsbeoordeling ook gebruik worden gemaakt van de voordelen van digitaal werken en de data die aan geocoördinaten is gekoppeld.

» ***Cartografie: visualisatie van onderdelen op kaart***

De verschillende gebruikersgroepen geven duidelijk aan dat het digitale stelsel meerdere ingangen moet kennen. Niet alleen via adres, maar ook via de kaart. Ook geven gebruikers aan dat bij het kaartbeeld visualisatie hoort, om zo het overzicht te hebben.

» ***Thematische indeling en gepaste filtering***

Om de grote hoeveelheid data snel te kunnen filteren, wil men een thematische indeling, zowel aan de tekstobjecten als de planobjecten zelf. Verder zijn ‘slimme’ koppelingen gewenst, bijvoorbeeld tussen regels en toelichting, of tussen onderwerpen die bij elkaar horen zoals bouwen en archeologie. Maar filteringen en koppelingen mogen er niet toe leiden dat er te veel wordt weggefilterd, bijvoorbeeld algemene wijzigingsbevoegdheden die wel nodig zijn.

» ***Standaardisatie vormgeving omgevingsdocumenten***

Er wordt gepleit voor gedeeltelijke standaardisatie van de inhoud van omgevingsdocumenten zoals dat nu ook bij bestemmingsplannen het geval is.

Gelet op de figuur in paragraaf 2.1 is hieraan nog een punt toe te voegen:

» ***Verkenning vormgeving digitale instrumenten die uit verschillende andere instrumenten bestaan***

Gelet op de figuur die in paragraaf 2.1 is opgenomen, komt het volgende vraagstuk naar boven: Hoe wordt er digitaal omgegaan met instrumenten zoals een programmatische aanpak en een projectbesluit die verschillende andere instrumenten van de Omgevingswet combineren?

3.3. Organisatorische aspecten en werkwijze

Uit de interviewronde zijn verschillende noties en daaraan gekoppelde wensen of aanbevelingen te geven, welke hierna zijn gerangschikt naar organisatie, teksten en werkwijze.

Organisatie

Uit de interviews komt een aantal noties op organisatorisch vlak naar voren die bij het invoeren van de Omgevingswet van belang zijn:

» ***De vaardigheden van mensen moeten realistisch worden ingeschat. Met het verschil in vaardigheden moet rekening worden gehouden.***

Om digitaal gegevens te kunnen vergelijken, is een organisatie afhankelijk van een beperkt aantal personen of een bepaald onderdeel in de organisatie. De meeste medewerkers binnen een organisatie zijn dus afhankelijk van deze kleine groep. Daarbij is het zeer de vraag of het nodig is dat elke gebruikersgroep zich alle digitale vaardigheden eigen gaat maken, mede gelet op de frequentie waarmee ze ermee te maken krijgen.

» ***Deskundigen vormen een spilfunctie in de beleidscyclus. Gelet daarom behoeven deskundigen mogelijk ook een spilfunctie bij de digitalisering.***

Er is sprake van een grote afhankelijkheid van deskundigen en vakspecialisten bij het opstellen van beleid, regels en vergunningen, maar ook bij monitoring. De werkwijze van een deskundige of vakspecialist lijkt afhankelijk te zijn van het vakgebied/de discipline, de organisatie en de persoon zelf. Gelet op deze positie van de deskundige of vakspecialist, lijkt het in de rede te liggen om te bezien hoe met name deze gebruikersgroep ondersteund kan worden.

» ***Met de Omgevingswet komt de ro-wereld ook de andere disciplines binnen. Wat dit betekent, behoeft nadere verkenning.***

De wereld van de ruimtelijke ordening betreft het afwegen van belangen en kent normen die andere normen in bepaalde situaties overrulen. Onduidelijk is welke gevolgen dit heeft voor de werkwijzen en de mandaten die zijn verstrekt aan de regionale uitvoeringsdiensten.

» ***Eenvoudig beter is niet altijd gebaat met meer vergunningsvrij, de grens lijkt te zijn bereikt.***

- Vergunningsvrij bouwen kan binnen bepaalde veiligheidszones tot ongewenst ontwikkelingen leiden. Dit pleit ervoor om binnen deze veiligheidszones vergunningsvrij bouwen uit te sluiten.
- Vergunningsvrij leidt tot onduidelijkheid over hetgeen nu wel of niet is toegestaan. Terwijl eerst in een overzichtelijke vergunning stond wat mocht, moet nu veel meer informatie worden doorgewerkt. Dat houdt in dat de handhavers hierover helderheid wordt gevraagd. Maar ook de handhavers stuiten op de bulk aan informatie die zij moeten doornemen om te bepalen wat er nu wel of niet mag. Dit werkt willekeur in de hand en het is niet eenvoudig voor de doelgroep en de overheid.

Teksten

Voor het opstellen van teksten (beleid, regels, bekendmakingen) is het volgende aangegeven:

» ***Er is maar één tekst gewenst, namelijk de juridisch juiste tekst.***

Eenvoudiger teksten zijn vooral te behalen met eenduidiger begrippen.

» ***De aanwijzingen voor de regelgeving behoeven aanpassing.***

Op dit moment hebben regelgevers zich te houden aan de aanwijzingen voor de regelgeving, welke door de Minister President zijn gegeven. Deze aanwijzingen houden echter nog geen rekening met het koppelen van regels aan geo-coördinaten of objectgericht schrijven.

» ***Bekendmakingen optimaliseren voor een (digitale) signaleringsfunctie.***

Bij bekendmakingen worden vaak vele besluiten gecombineerd. Het begrip omgevingsvergunning geeft geen inzicht in de activiteit waarom het gaat. Verder is niet altijd duidelijk welke locatie wordt bedoeld. Mogelijk dat in de bekendmakingen nog een verbeterslag kan worden gemaakt, zodat deze duidelijker zijn en geschikter zijn voor signalering op maat.

Werkwijze

Met betrekking tot de wijze van werken zijn de volgende wensen naar voren gebracht:

» ***De locatie van de beoogde activiteit moet duidelijk zijn, zodoende kan advies beter op maat worden gegeven.***

» ***Onderzoek standaardiseren.***

Snel zicht op benodigd onderzoek en zo mogelijk vaste formats voor het te verrichten onderzoek (in ieder geval voor de verkennende fase). Dergelijke formats zijn wellicht ook van belang voor de monitoring die onder de Omgevingswet verplicht wordt.

» ***Signalering als een kritische waarden worden genaderd.***

» ***Inzicht in tijdlijnen.***

De benodigde periode verschilt per discipline.

» ***Huidige checklists (digitaal laten) toespitsen naar locatie en activiteit.***

Op dit moment wordt er gewerkt met checklists voor de ruimtelijke onderbouwing, compleetheit van een aanvraag en de beoordeling van een plan of project. Deze zijn in meer of mindere mate gestandaardiseerd. Gebruikers wensen dat de informatie en randvoorwaarden die het stelsel genereert, worden toegespitst per locatie en activiteit (filtering). Dit roept de vraag op of het mogelijk is die checklists toe te spitsen per locatie en activiteit.

» ***Nader verkennen hoe het handigste voldaan kan worden aan de wens om verschillen te zien.***

Voor het werk is inzicht nodig in verschillen:

- nieuw regime t.o.v. oud regime
- ontwerp t.o.v. vastgestelde versie

Gelet op de wens om met geconsolideerde versies van beleid en regels te gaan werken, komt in het verlengde hiervan de vraag naar voren, wat er in procedure wordt gebracht: de wijzigingen of ook hoe de geconsolideerde versie eruit ziet na verwerking van de wijzigingen?

» ***Dossier- of archiefvorming, zodanig dat deze niet over verschillende organisaties verspreid is.***

» ***Bronhouderschap benoemen en uitwerken.***

Is het wel gewenst dat een andere organisatie dan de primaire bronhouder in een digitaal document wijzigingen aanbrengt. Of moet een uitspraak van een rechter of een interventie of projectbesluit worden aangemerkt als een opdracht aan de primaire bronhouder om e.e.a. in het digitale document aan te passen?

3.4. Vervolg

ICT-projecten hebben vaak een lange adem nodig en worden regelmatig met onverwachte situaties geconfronteerd. De parlementaire onderzoekscommissie naar ICT projecten bij de overheid, de Commissie Elias, heeft daarom in 2014 diverse aanbevelingen gedaan om ICT-projecten beter te laten verlopen (zie “Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid”, 2014). Enkele van deze aanbevelingen zijn:

- toon de meerwaarde aan voor de eindgebruiker en voor de samenleving;
- faseer de ontwikkeling van een ICT-project en probeer per fase direct bruikbare producten op te leveren;
- zorg voor draagvlak bij alle betrokken partijen, inclusief de eindgebruikers, en toets op organisatorische, bestuurlijke en technische haalbaarheid.

Met de interviewronde door de provincie Flevoland is meer inzicht verkregen in de wensen van gebruikers, zodat daar bij het vormgeven van het digitale stelsel rekening mee kan worden gehouden.

Naast inzicht in de wensen, is ook kennis opgedaan over een aantal organisatorische aspecten en werkwijzen die van groot belang zijn voor de eindgebruikers bij het digitaal werken onder de Omgevingswet.

Het digitale stelsel heeft nadrukkelijk de bedoeling om meerwaarde te bieden voor de eindgebruiker.

Deze rapportage kan een basis om in breder verband het gesprek aan te gaan over onder meer:

- De beelden die uit de interviews komen en deze vergelijken met de ervaringen elders in Nederland: wat zijn de overeenkomsten, resp. de verschillen?
- Een verdere uitwerking wat de wensen van de gebruikers betekenen voor het digitale stelsel: wat moet het digitale stelsel uiteindelijk kunnen om écht gebruiksvriendelijk en efficiënt te zijn? Zeker vanaf 2024, maar mogelijk ook al vanaf 2018.
- De wijze waarop alle betrokkenen en gebruikers in Flevoland en elders hun inbreng moeten hebben om gezamenlijk de nieuwe wijze van werken te doordenken en stapsgewijs door te voeren.

BIJLAGE 1

Instanties die hebben deelgenomen aan de interviews

Provincie Flevoland
Waterschap Zuiderzeeland
Gemeente Almere
Gemeente Dronten
Gemeente Lelystad
Gemeente Noordoostpolder
Gemeente Urk
Gemeente Zeewolde
Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek
Kamer van Koophandel
Koninklijke Metaalunie
VNO-NCW
Neprom
Bouwend Nederland
Natuur en Milieu Flevoland
Flevolandschap
Staatsbosbeheer
Brandweer Flevoland
Gasunie
Veiligheidsregio Kennemerland
Arcadis
Knipscheer
Van Bakkum Projecten
Raad van State
Rechtbank te Den Bosch

Colofon

Dit is een uitgave van:

Provincie Flevoland
Visarenddreef 1
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Contact:

Telefoon 0320 - 265 265
E-mail: info@flevoland.nl
www.flevoland.nl

December 2015

