

Hoge eisen aan informatie- en archiefbeheer

# De nieuwe Omgevingswet

Hij komt er echt aan, de nieuwe Omgevingswet<sup>1</sup> met daarin 'regels over het beschermen en benutten van de fysieke leef-omgeving'. De inwerkingtreding is gepland voor 2018. Maar de systemen en koppelingen die ervoor nodig zijn, moeten deels nog ontwikkeld worden. Dat geldt ook voor het inrichten van het informatie- en archiefbeheer. De auteur legt uit wat er op ons af komt.

TEKST ADRIE SPRUIT

**M**edio 2011 stuurde Melanie Schultz van Haegen als minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) de beleidsbrief 'Eenvoudig beter'<sup>2</sup> naar de Tweede Kamer. Zij schetste daarin de hoofdlijnen van een omvangrijke herziening van het huidige omgevingsrecht. Dat recht omvat nu meer dan zestig wetten, meer dan honderd Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en enkele honderden ministeriële regelingen. Burgers, ondernemers en overheden worstelen daarmee. De nieuwe wet moet een fors aantal bestaande wetten vervangen, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar ook minder bekende wetten zoals de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

## Uitgangspunten

Naast de genoemde complexiteit zijn er ook andere problemen. Het huidige omgevingsrecht biedt te weinig ruimte voor een integrale benadering van de uitdagingen in een dichtbevolkt land als Nederland. Daarnaast is voor burgers en bedrijven vaak niet duidelijk wat per gebied wel en niet mogelijk is. Een nieuwe wet moet zorgen voor een integrale én gebiedsgerichte benadering. Een ander uitgangspunt is 'decentraal tenzij'. Voor de uitvoering zullen nog iets meer dan voorheen vooral de gemeenten,

provincies en waterschappen in beeld zijn, naast uiteraard uitvoeringsorganisaties zoals regionale omgevingsdiensten. De rol van de burger wordt zeker groter, want er komt meer ruimte voor publieksparticipatie. Daarvoor gaat de overheid veel informatie actief openbaar maken. Digitale dienstverlening was al een uitgangspunt van de overheid. Burgers en bedrijven moeten een vergunning voor het bouwen van een huis of het aanleggen van een parkeerplaats digitaal kunnen aanvragen. Veel aanvragen worden nu echter niet goed en volledig ingevuld. Dat kan beter als de overheid daarbij meer en betere informatie aanbiedt, uiteraard digitaal.

---

## Het huidige omgevingsrecht biedt te weinig ruimte voor een integrale benadering van de uitdagingen in een dichtbevolkt land als Nederland

---

Na het indienen van een aanvraag volgt behandeling door een overheidsorganisatie volgens een meer integrale benadering. Ook daarvoor is meer informatie nodig, waaronder informatie die berust bij andere overheden. Ten slotte is het belangrijk dat burgers en bedrijven, en ook de overheid zelf, alle geldende regels kunnen raadplegen. Dit om in hun dagelijks handelen binnen die regels te blijven én om het niet naleven van die regels door anderen te kunnen vaststellen. Naast uiteraard de regels in wetgeving zijn dat regels in vergunningen en in plannen, waaronder ruimtelijke plannen.

## De Laan van de Leefomgeving

Het zal duidelijk zijn: de nieuwe Omgevingswet vraagt om het uitgebreid delen van informatie. En waar mogelijk moet de informatiepositie van burgers en bedrijven dezelfde wor-



Figuur 1. Het rotondemodel, met daarin onder andere de Laan van de Leefomgeving

den als van de behandelend ambtenaren. Transparantie dus, en dat allemaal digitaal. Als oplossing voor het delen van informatie is de Laan van de Leefomgeving bedacht. Dat wordt een virtuele laan, met daarlangs informatiehuisen waarin digitale registers zijn opgenomen voor alle betrokkenen, dus ook burgers en bedrijven. In die registers, ook wel registraties genoemd, gaan samenwerkende overheidsorganisaties informatie verzamelen om deze vervolgens digitaal en breed te ontsluiten. De laan die zo ontstaat, wordt onderdeel van het Digitaal stelsel Omgevingswet met binnen dat stelsel niet alleen informatie en ICT, maar ook organisatorische en financiële afspraken en afspraken over standaarden.

De metafoor van de laan is onderdeel van het zogenoemde rotondemodel.<sup>3</sup> Dat model komt uit de wereld van de informatiearchitectuur, gegevensuitwisseling en het stelsel van landelijke basisregistraties. Een rotonde maakt met één regel omvangrijke verkeersstromen beheersbaar. Het rotondemodel met daarin op de rotonde aansluitende lanen moet daar ook voor zorgen: een eenvoudig en helder concept voor het organiseren van informatiestromen en het delen van informatie. Figuur 1 toont het model.

Bij de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2018 moet een minimale variant van het stelsel en de laan werken en al gevuld zijn, onder andere met informatie over centrale en decentrale regels. Al bestaande voorzieningen moeten dan zijn ingepast zoals het Omgevingsloket online op [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl) en het internetportaal voor ruimtelijke plannen op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). En er zullen koppelingen moeten werken. Het streefbeeld van de betrokken bestuurslagen gaat echter verder. Uiteindelijk moet bij een verandering in de leefomgeving één klik op een digitale kaart voldoende zijn om alle daarvoor relevante informatie op te roepen. Dat streefbeeld is uitgewerkt in het document 'Naar de Laan van de Leefomgeving'<sup>4</sup>, de programmadefinitie van het onder I&M vallende programma GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving).

De registers in de informatiehuisen van de laan gaan qua vorm vooral drie soorten informatie bevatten:

- vergunningen en plannen in de vorm van tekstdocumenten;

- gestructureerde gegevens, zoals die uit landelijke basisregistraties, maar ook meet- en onderzoeksgegevens van bijvoorbeeld het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu);
- ruimtelijke plannen met vooral geo-informatie.

Figuur 2 toont de laan met informatiehuisen per omgevingscomponent, met over een paar jaar het register met ruimtelijke plannen in het informatiehuis Ruimte. Maar uiteindelijk gaat het natuurlijk niet om de vraag welke informatie onder welk virtueel dak ligt, maar of alle informatie beschikbaar én vindbaar is en of die in samenhang wordt gepresenteerd.

## Uiteindelijk moet bij een verandering in de leefomgeving één klik op een digitale kaart voldoende zijn om alle relevante informatie op te roepen

### Hoe gaat de laan werken?

De laan krijgt toeleveranciers. Overheidsorganisaties die onder het nieuwe omgevingsrecht vergunningen afgeven, zullen die niet alleen voor zichzelf archiveren. De vergunningen gaan ze leveren aan een landelijk register met vergunningen. Daar worden ze ontsloten voor raadpleging door burgers en bedrijven en ook medeoverheden. Want veel overheden zullen uiteindelijk zowel toeleverancier zijn als gebruiker. Zo zal het ook werken bij ruimtelijke plannen, volgens een opzet overigens die deels al bestaat. Sinds 2010 zijn overheden vanuit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) verplicht om ruimtelijke plannen te digitaliseren en toegankelijk te maken via de al genoemde voorziening [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Artikel 1.2.3 van het bij de Wro horende Besluit ruimtelijke ordening<sup>5</sup> bepaalt dat bij geschillen de digitale en niet de papieren versie bepalend is. Dat maakt het goed digitaal archiveren van ruimtelijke plannen belangrijk. Tegelijkertijd is dat een problematisch onderwerp, want de onderliggende ICT van digitale ruimtelijke plannen is complex. Bovendien verandert in de tijd gezien de inhoud van



Figuur 2. De Laan van de Leefomgeving

sommige plannen. Een vergunning kan de bestemming van een kavel veranderen en daarmee een ruimtelijk plan.

Wat decentrale overheden en regionale uitvoeringsorganisaties gaan aanleveren aan de laan zal moeten voldoen aan hoge eisen. Die zullen betrekking hebben op de inhoud van digitale informatie, maar ook op diverse aspecten van informatie- en archiefbeheer waaronder opslagformaten en metagegevens. Daarbij zal het niet alleen gaan om het ontsluiten van gearchiveerde dossiers. Burgerparticipatie betekent ook meer inzicht in nog lopende dossiers.

### Verkenning Omgevingswet & Archivering

In de herfst van 2014 gaf I&M het adviesbureau PBLQ HEC opdracht tot een onderzoek naar de consequenties van de nieuwe Omgevingswet voor dossiervorming en archivering. Daarbij werd samengewerkt met specialisten vanuit de bestuurslagen. Dat leverde in februari van dit jaar een rapport op met de titel 'Verkenning Omgevingswet & Archivering'.<sup>6</sup> Het rapport begint met de constatering dat overheden vaak nog onvoldoende zijn voorbereid op het duurzaam beheren van digitale informatie. Terwijl dit een eerste vereiste is om plannen, vergunningen en andere omgevingsproducten langs digitale weg te ontsluiten. Overheden moeten zowel hun werkprocessen als het beheer van hun procesgebonden informatie digitaliseren, zo stelt het rapport. Waarna het advies volgt om daarvoor aan te sluiten bij het concept 'zaakgericht werken'. Want dat biedt mogelijkheden voor het gestructureerd invullen van digitaal werken in combinatie met digitale dossiervorming en archivering, althans binnen een organisatie.

## Een welgemeend advies: zorg dat je op tijd klaar bent en digitaal kunt leveren en zet op de agenda hoe jouw organisatie dat gaat doen

Het rapport noemt ook e-depotachtige voorzieningen van vooral regionale archiefdiensten als oplossing. Wel zullen die archiefdiensten strenge eisen stellen aan wat decentrale overheden aan dergelijke voorzieningen gaan aanleveren. Dat betekent dat de taak om – daaraan voorafgaand – eerst goed digitaal archief te vormen, wat bij de decentrale overheden zelf blijft liggen, zo stelt het rapport vast. Voor de landelijke voorziening [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) adviseert het rapport deze te voorzien van een archieffunctie. Dat moet het mogelijk maken om ook de historie van ruimtelijke plannen te reproduceren. Dat dit bij, bijvoorbeeld, geschillen nu niet kan, is als problematiek al geruime tijd bekend en zelfs gesignaleerd door de Raad van State.

Het rapport benoemt ook het samenwerken in ketens. Zo lezen we in hoofdstuk 1 dat "digitaal gearchiveerde dossiers een integraal onderdeel van het nieuwe digitale Stelsel van de Leefomgeving moeten worden." Minder duidelijk is het rapport over het feit dat juist voor het inrichten van ketens veel nog uitgewerkt moet worden. De combinatie van zaakgericht werken, dossiervorming en archivering met ketenprocessen is namelijk wel relatief nieuw. Er zullen

concepten en bijbehorende afspraken nodig zijn om verantwoordelijkheden af te bakenen. Ook meervoudige opslag van informatie en mogelijke onduidelijkheid over wat dan de juiste versie is, is een aandachtspunt. Wel noemt het rapport met name voor zaakgericht werken andere op te pakken aspecten, zoals het ontwerpen van zaaktypen voor het uniform inrichten van werkprocessen.

### Tot slot

De samenwerkende bestuurslagen en organisaties moeten vóór 2018 nog veel uitwerken én realiseren. Rond de zomer van 2015 moet er voor de implementatie van de wet een bestuursakkoord liggen van het rijk, de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de UvW (Unie van Waterschappen). Dat zal inclusief het realiseren van het digitale stelsel met de laan zijn. De minimale variant daarvan moet eind 2017 klaar zijn. Dan moeten de eerste informatiehuizen dus gevoed zijn met betrouwbare digitale informatie. Daarom een welgemeend advies aan de informatiebeheerders, archiefspecialisten, proceseigenaren én automatiseerders van alle betrokken organisaties: zorg dat je op tijd klaar bent en digitaal kunt leveren en zet op de agenda hoe jouw organisatie dat gaat doen. ●



#### Adrie Spruit

[adrie.spruit@ictu.nl](mailto:adrie.spruit@ictu.nl) en [adrie.spruit@kinggemeenten.nl](mailto:adrie.spruit@kinggemeenten.nl)

*Adrie Spruit werkt als informatiearchitect e-overheid bij ICTU aan het thema Digitale duurzaamheid van NORA<sup>7</sup> en bij KING aan het thema Informatie- en archiefbeheer van GEMMA<sup>8</sup>.*

### Noten

- [http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140616/voorstel\\_van\\_wet/document3/f=/vjkpn6uuc5vp.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140616/voorstel_van_wet/document3/f=/vjkpn6uuc5vp.pdf); [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962\\_omgevingswet](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet); <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/28/beleidsbrief-eenvoudig-beter.html>
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/05/22/rapport-task-force-rotondemodel.html>
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/02/18/bijlage-2-naar-de-laan-van-de-leefomgeving-bouwen-voor-een-digitaal.html>
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798>
- <http://omgevingswet.pleio.nl/file/download/32102352>
- [http://www.noraonline.nl/wiki/Digitale\\_Duurzaamheid](http://www.noraonline.nl/wiki/Digitale_Duurzaamheid)
- [http://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke\\_Model\\_Architectuur\\_%28GEMMA%29](http://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_%28GEMMA%29)

Zie ook [www.od-online.nl](http://www.od-online.nl)