



DSO

Notitie

Beslispunten annoteren in STOP-TPOD

Contactpersoon

Jitske Brommet

M jitske.brommet@minbzk.nl

T 06-52599614

Datum

<invullen>

Projectnaam

<invullen>

Projectnummer

<invullen>

Onze referentie

<invullen>

Termijn

<invullen>

Behandeld door

<invullen>

Via

<invullen>

Vastgesteld door

<invullen>

Bijlagen

<invullen>

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Voorstel

Annotaties¹ kunnen in de STOP-TPOD-standaard en in de bijbehorende wetgeving verplicht worden gesteld. Voorgesteld wordt hier als volgt mee om te gaan:

- **Minimumniveau verplicht annoteren (hamerpunt):** Alleen de annotaties die nodig zijn op grond van de Bekendmakingswet en die zonder welke omgevingswetbesluiten niet via de LVBB in DSO-LV kunnen worden getoond worden verplicht gesteld. Deze verplichting wordt opgenomen in de STOP-TPOD-standaarden en wordt tevens wettelijk verankerd. Zie de bijlage voor de voorgestelde lijst verplichte annotaties.

- **Functionele annotaties zijn optioneel (beslispunt):** Voor functionele annotaties, die **niet** vereist zijn op grond van de Bekendmakingswet of nodig voor het tonen van omgevingswetbesluiten via de LVBB in DSO-LV, is de keuze voor het gebruik van de annotaties aan het bevoegd gezag. Deze worden als **optioneel** in de standaarden opgenomen.

- **Procesvoorstel ambitieniveau functioneel annoteren (beslispunt):** zonder functionele annotaties kan een flink deel van de in DSO-LV gebouwde functionaliteit (zoals het activiteitenfilter) niet gebruikt worden. Voorgesteld wordt dat het **OGB de veranderopgaves (c.q. de koepels en het Rijk) vraagt te bezien hoe bevoegde overheden hun ambities goed op elkaar kunnen afstemmen** op basis van het beoogde dienstverleningsniveau dat zij aan hun gebruikers willen bieden, bijvoorbeeld in de vorm van een ingroeimodel, en hiervoor per veranderopgave 1 hoofdverantwoordelijke aanwijst.

Aanleiding / Context

Het doel van deze notitie en de beslisnotitie presenteren in STOP-TPOD is om een aantal basiskeuzes en randvoorwaarden vast te stellen die ten grondslag liggen aan het vaststellen van de STOP-TPOD standaarden. Hiermee worden tevens de uitgangspunten vastgelegd die verwerkt worden in alle toepassingsprofielen (TPOD's) die volgend jaar door het OGB zullen worden vastgesteld. Veel van deze voorwaarden vloeien

¹ Om digitale bekendmaking en beschikbaarstelling van omgevingswetbesluiten via de LVBB en het ontsluiten daarvan via DSO-LV goed te laten werken is het nodig dat het bevoegd gezag de te tonen omgevingswetbesluiten annotaert, oftewel: gegevens toevoegt aan (onderdelen van) besluiten en regelingen.

rechtstreeks voort uit de Bekendmakingswet of uit de beoogde werking van DSO-LV. Deze punten zijn als hamerpunt voorgelegd: er is voor deze punten binnen de kaders van de Bekendmakingswet en de architectuur van DSO-LV geen alternatief. Waar er wel een keuze is, is een beslispunt voorgelegd. Programma DSO levert in december 2018 de 0.97-versie van de standaarden aan. Deze versie gaat uit van de voorgestelde hamer- en beslispunten.

Toelichting bij de beslispunten

Standaarden in relatie tot digitaliseringsambitie

In het kader van de Omgevingswet is ervoor gekozen om het bekend maken, beschikbaar stellen en ontsluiten van besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet verdergaand te digitaliseren. Dit traject loopt gelijk op met de aanpassing van de Bekendmakingswet: ook hier is voor verder gaande digitalisering van wetgeving en overheidsbesluiten gekozen. De STOP-TP standaard is een generieke standaard, die nodig is om te kunnen voldoen aan de groeiende ambities op het gebied van digitalisering in de juridische keten (specifiek bekendmaken en beschikbaar stellen). De Omgevingswet en het bijbehorende digitale stelsel zijn de eerste gebruikers van deze nieuwe standaarden. In deze besluitvormingsronde heeft u tevens stukken ontvangen over de juridische grondslagen van de STOP-TPOD standaard. Dit stuk en de notitie presenteren in STOP-TPOD zijn bedoeld om een aantal basiskeuzes vast te stellen voor wat betreft het gebruik van STOP-TPOD in het kader van de Omgevingswet. Deze keuzes zullen worden verwerkt in STOP-TP en de TPODs, oftewel toepassingsprofielen voor de diverse omgevingswetbesluiten. Deze toepassingsprofielen zullen naar verwachting medio volgend jaar aan u kunnen worden voorgelegd ter vaststelling.

Annoteren – wat is het en waarom is het nodig?

Om de ambities op het gebied van digitalisering die zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Omgevingswet te kunnen realiseren, is het nodig dat niet alleen de regeltekst en werkingsgebieden van omgevingswetbesluiten worden gepubliceerd, maar ook dat deze gebruiksvriendelijk toegankelijk wordt gemaakt. Dit gebeurt door het middel van het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, oftewel: annoteren. Dit zorgt ervoor dat:

1. het besluit door de LVBB verwerkt en doorgeleverd kan worden,
2. de tekst en werkingsgebieden machine-leesbaar worden
3. dat de inhoud van een omgevingswetbesluit betekenisvol zowel als regeltekst als op een kaart weergegeven kan worden en dat regel en kaart aan elkaar gelinkt zijn
4. de in het basisoniveau gerealiseerde functionaliteit van DSO-LV (zoeken, verwijzen, selecteren, relateren) werkelijk benut kan worden omdat de 'haakjes' in regeltekst en werkingsgebieden aangebracht zijn. Dit zorgt voor een gemakkelijke en gebruiksvriendelijke ontsluiting van regelgeving.

Annotaties kunnen in de STOP-TPOD-standaard en in de bijbehorende wetgeving verplicht worden gesteld. Dit stuk bevat een voorstel over hoe hiermee om te gaan.

Minimumniveau verplicht annoteren

De STOP-TPOD-standaard en de bijbehorende wetgeving bevatten de mogelijkheid om annotaties al of niet verplicht te stellen. Het voorstel is om **annotaties alleen te verplichten wanneer ze nodig zijn om een omgevingswetbesluit bekend te maken en beschikbaar te stellen aan in DSO-LV**. Dat betekent dat het besluit in DSO-LV zichtbaar is. De voorgestelde lijst met verplichte annotaties is vervat in de bijlage van dit besluit. Het gaat hierbij om twee soorten gegevens: **metadata** over het besluit, zoals welk bestuursorgaan het omgevingswetbesluit genomen heeft, de beoogde inwerkingtreding en vaststellings- en bekendmakingsdatum of de versie van de gebruikte standaard, en annotaties die de **verbinding leggen tussen het besluit (of een onderdeel daarvan) en het werkingsgebied op de kaart** waar dit geldt. De voorgestelde lijst behelst het minimum aan annotaties wat naar de huidige inzichten nodig is om de LVBB te laten werken en de besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zichtbaar te maken in DSO-LV. Het is mogelijk dat in de toekomst als gevolg van voortschrijdend inzicht meer of andere annotaties vereist zijn (bijvoorbeeld als dat blijkt uit tests op basis van de bètaversie van DSO-LV). Mocht dit zo zijn, dan is aanvullende besluitvorming en mogelijk aanpassing van juridische regels vereist.

Zonder dat het voorgestelde minimum aan annotaties is aangebracht, kan een omgevingswetbesluit niet ontsloten worden in DSO-LV. Omdat ze zo belangrijk zijn, zal de verplichting om deze annotaties aan te brengen ook wettelijk verankerd worden. U wordt hierover separaat geïnformeerd. Daarnaast zal het systeem valideren op deze annotaties. Dat wil zeggen dat indien deze annotaties niet zijn aangebracht, een STOP/TP gecodeerd omgevingswetbesluit geweigerd wordt door de LVBB omdat het proces van bekendmaken en consolideren niet geautomatiseerd uitvoerbaar is.

Uitgangspunt is dat er zo min mogelijk eisen worden gesteld voorafgaand aan de bekendmaking. Op die manier kan een spoedbesluit altijd snel bekendgemaakt worden. De eisen voor slimme ontsluiting van een besluit in het DSO zijn hoger, hiervoor zijn ook functionele annotaties nodig (zie beneden), maar deze kunnen indien nodig achteraf worden toegevoegd door het bestuursorgaan.

Beslispunten functioneel annoteren

Waarom zijn functionele annotaties zo belangrijk?

Om een omgevingswetbesluit rechtsgeldig bekend te maken en dus in werking te laten treden is het voldoende dat de verplichte annotaties zijn aangebracht. Het omgevingswetbesluit wordt dan tevens zichtbaar in DSO-LV. Echter, DSO-LV bevat veel functionaliteit die niet werkt zonder dat er meer annotaties zijn aangebracht. DSO-LV is bedoeld om omgevingswetbesluiten gebruiksvriendelijk te ontsluiten – maar het is onmogelijk dit te doen zonder extra annotaties.

Zo bevat DSO-LV in het basisniveau de mogelijkheid om regelgeving te filteren op activiteit. Het is de bedoeling dat de gebruiker door dit filter te gebruiken alleen die regelgeving te zien krijgt, die op zijn activiteit (bijvoorbeeld: het starten van een garagebedrijf) van toepassing is. Dit filter werkt echter alleen wanneer het bevoegd gezag de regelgeving ook heeft geannoteerd op activiteit. Dat betekent dat in de regelgeving met annotaties is aangegeven welke regels op welke activiteiten van toepassing zijn. Als een initiatiefnemer op zoek is naar regelgeving met betrekking tot het starten van een garagebedrijf op zijn locatie en niet alle regelgeving is geannoteerd op activiteit, dan kan DSO-LV technisch gezien twee dingen doen:

- 1) alleen regelgeving tonen die via een annotatie met de activiteit 'garagebedrijf' is verbonden en de rest niet – waardoor dus regelgeving die mogelijk wel van toepassing is maar die niet middels een annotatie aan deze activiteit is verbonden niet zichtbaar is en dus een fout-negatief resultaat leveren – of
- 2) daarnaast ook alle regelgeving tonen die weliswaar niet is geannoteerd, maar die mogelijk wel van toepassing is – waardoor de gebruiker waarschijnlijk een grote hoeveelheid regelgeving te zien krijgt die van toepassing is op zijn locatie, maar waarvan onduidelijk is of en in hoeverre deze van toepassing is op zijn activiteit, en daarmee een fout-positief resultaat leveren.

Beide opties zijn technisch mogelijk binnen DSO-LV. Momenteel wordt eraan gedacht om de gebruiker de mogelijkheid te geven tussen beide weergaves te schakelen door middel van bijvoorbeeld het zetten van een vinkje. Echter, beide opties zijn vanuit het oogpunt van gebruiksvriendelijkheid in hoge mate onwenselijk. Immers: in beide gevallen kan de gebruiker er niet van op aan dat hij een correct resultaat krijgt voorgeschoteld, en moet hij zelf nog uitzoeken welke regelgeving wel en welke niet op zijn activiteit van toepassing is.

Waarom schrijven we functionele annotaties niet verplicht voor?

Om de doelstellingen van het Bestuursakkoord Omgevingswet en het Globaal Programma van Eisen te kunnen realiseren en regelgeving daadwerkelijk gebruiksvriendelijk te ontsluiten is het **essentieel** dat bevoegde overheden ook gebruik maken van functionele annotaties. Doen zij dat in het geheel niet, dan is het resultaat een extreem gebruikersonvriendelijk DSO-LV. Echter, welke functionele annotaties het belangrijkste zijn gelet op de gebruikswaarde van DSO-LV is sterk afhankelijk van de vorm en inhoud van de omgevingswetbesluiten die worden geannoteerd. Zo heeft het annoteren op activiteit weinig

meerwaarde bij een omgevingsplan wat alle regelgeving ophangt aan functies en niet aan activiteiten, en heeft het annoteren op functies geen meerwaarde bij een omgevingsverordening waarin functies niet voorkomen. Bovendien zijn er voor wat betreft het realiseren van een bepaald dienstverleningsniveau voor gebruikers binnen DSO-LV meerdere wegen die naar Rome leiden voor het bevoegd gezag. Naast het aanbrenge van annotaties is bijvoorbeeld ook het maken van toepasbare regels een probaat middel om regelgeving gebruiksvriendelijker te ontsluiten. Als er bijvoorbeeld veel gebruiksvriendelijke toepasbare regels zijn die gemakkelijk gevonden kunnen worden, zal er bij gebruikers mogelijk minder behoefte zijn aan activiteitgerelateerde informatie via de viewer en de kaart.

Procesvoorstel functioneel annoteren i.r.t. beoogd dienstverleningsniveau voor gebruikers

Bevoegde overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de vorm en inhoud van de besluiten en rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet, en voor het maken van keuzes over hoe deze zo gebruiksvriendelijk mogelijk kunnen worden ontsloten. Er is geen one size fits all model te bedenken wat voor alle overheden even werkbaar is. Bevoegde overheden zullen zelf een keuze moeten maken voor een beoogd dienstverleningsniveau aan hun gebruikers, en op basis daarvan moeten komen tot een mix aan mogelijkheden om tot een gebruiksvriendelijk resultaat te komen voor wat betreft de content waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Echter, zonder enige mate van afstemming en coördinatie tussen bevoegde overheden bestaat het risico dat er een voor de gebruikers onoverzichtelijke situatie ontstaat, waarbij bijvoorbeeld twee naburige omgevingsplannen op een zeer verschillende wijze zichtbaar zijn en gebruikt kunnen worden in DSO-LV, of waarbij de provinciale verordening op de locatie van de gebruiker slecht aansluit op het onderliggende omgevingsplan. **Daarom wordt voorgesteld dat het OGB de veranderingen (c.q. de koepels en het Rijk) vraagt te bezien hoe bevoegde overheden hun ambities goed op elkaar kunnen afstemmen** op basis van het beoogde dienstverleningsniveau dat zij aan hun gebruikers willen bieden.

Bevoegde overheden kunnen bijvoorbeeld afspreken een ingroeimodel voor functionele annotaties te hanteren, waarbij afspraken worden gemaakt over het ambitieniveau op het gebied van dienstverlening aan gebruikers en hoe dat zal worden gerealiseerd, alsmede de prioritering. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld in regionaal verband worden gemaakt. Om de gebruiker optimaal te kunnen bedienen zijn daarbij niet alleen horizontale afspraken tussen aangrenzende bestuursorganen die hetzelfde instrument gebruiken nodig, maar ook verticale afspraken tussen bestuursorganen die regels stellen binnen dezelfde regio (bijvoorbeeld: provincie en gemeente). Afspraken per bestuurslaag en toepassingsprofiel zijn nodig om te zorgen dat de verschillende instrumenten (bijvoorbeeld twee omgevingsplannen van twee naburige gemeentes) op een vergelijkbare wijze ontsloten worden. Afspraken tussen bestuurslagen zijn nodig om te zorgen dat regelgeving die van toepassing is op een locatie op een voor gebruikers zo handig mogelijke

manier wordt ontsloten (bijvoorbeeld: provinciale verordening en omgevingsplan voor hetzelfde industrieterrein).

Het is voor bevoegde overheden mogelijk om de ambities op het gebied van annoteren gaandeweg stapsgewijs te verhogen (bijvoorbeeld: ieder jaar een beetje meer toevoegen, of ieder jaar een nieuw thema kiezen waarvoor functionele annotaties worden verzorgd). De STOP-TPOD standaard maakt het mogelijk om achteraf annotaties toe te voegen aan een reeds vastgesteld besluit, zonder dat het nodig is opnieuw bekend te maken of een nieuwe vaststellingsprocedure te doorlopen.

Alternatieven

Argumenten voor	Argumenten tegen
<p>Procesvoorstel functionele annotaties</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer keuzemogelijkheden voor bevoegde overheden • Meer ruimte voor maatwerk en afstemming op concrete informatiebehoeftes van gebruikers • Realistisch v.w.b. werklust voor bevoegde overheden 	<p>Procesvoorstel functionele annotaties</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meerwaarde voor gebruikers van DSO-LV minder gegarandeerd • Mogelijk dat in DSO-LV reeds gebouwde functionaliteit wordt onderbenut als daarvoor benodigde annotaties niet of weinig worden gebruikt • Minder uniforme ontsluiting van omgevingswetbesluiten via DSO-LV
<p>Alternatief: functionele annotaties verplichten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer uniformiteit in DSO-LV • Meer gegarandeerde meerwaarde voor alle gebruikers van DSO-LV 	<p>Alternatief: functionele annotaties verplichten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minder keuzemogelijkheden voor bevoegde overheden • Minder ruimte voor maatwerk en afstemming op informatiebehoefte van gebruikers • Leidt tot hogere werklust voor bevoegde overheden

Bijlage – Voorstel verplichte annotaties

Annotatie	Categorie	type
<i>Metadata, waaronder in ieder geval:</i>		
Type omgevingsdocument	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
IMOPversie	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
TPODprofielversie	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Praktijkrichtlijnversie	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Organisatie	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Documentversie	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Naam besluit	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Besluitnummer	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Relatie met ander besluit	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Procedurestatus	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Datum vaststelling	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Datum bekendmaking	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Datum inwerkingtreden	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Datum onherroepelijk	Bekendmakingswet-annotatie	Metadata
Link tussen regeltekst en geometrie	Bekendmakingswet-annotatie	werkingsgebied
Idealisatie	Bekendmakingswet-annotatie	werkingsgebied