



**Aan de slag met de
Omgevingswet**

Whitepaper Structureren Omgevingsdocumenten

Waarom heeft het structureren van je omgevingsdocument directe invloed op je dienstverlening en hoe voorkom je verwarring en chaos?

Colofon

Geonovum

Publicatiedatum
Auteurs
Meer informatie

3 maart 2022
Mirella van der Velden, Wilko Quak, Vincent van Dijk
implementatieTPOD@geonovum.nl

Inhoud

Inleiding	4
Hoe werkt het digitale stelsel?	5
Wat heeft die functionele structuur met je dienstverlening te maken?	6
Het belang van annotaties	7
Het belang van het ordenen van je activiteiten	9

Inleiding

Graag nemen we je mee in het belang van de manier waarop je je omgevingsdocument opstelt en structureert – en waarom dat voor andere onderdelen van je dienstverlening consequenties heeft. Of het nu gaat om het instellen van een behandeldienst, het bieden van het juiste aanvraagformulier aan de bezoeker van het Omgevingsloket of het vinden van precies die regels die gelden in je eigen achtertuin, de manier waarop je je omgevingsdocument structureert heeft daar invloed op.

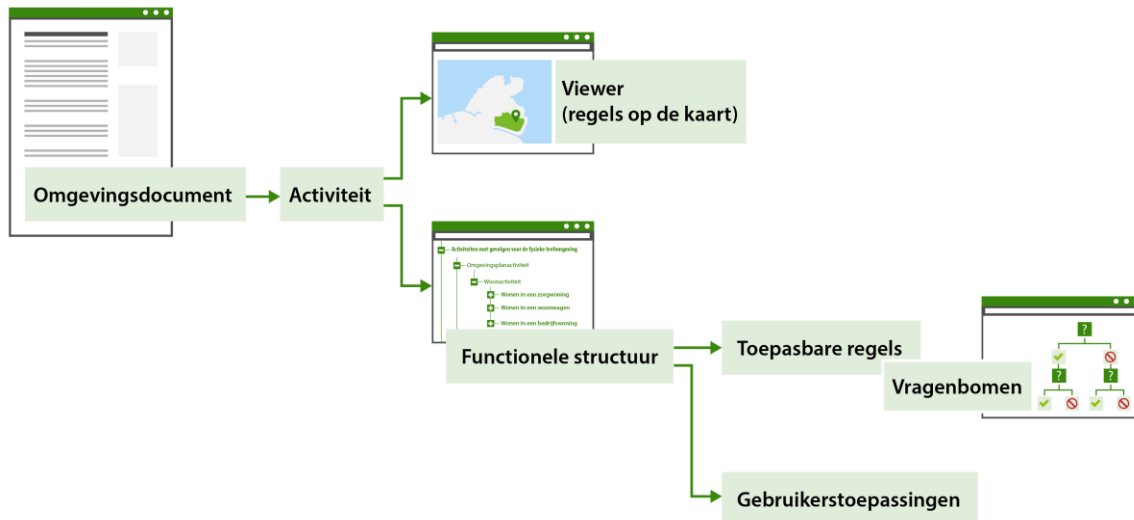
Ingewikkelde materie, die we proberen zo inzichtelijk mogelijk te maken door vanuit de nieuwe wet en de nieuwe werkstructuren een doorkijkje te geven in een stukje van de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en daaruit via een aantal voorbeelden te komen tot een aantal zaken waaraan je kunt denken om je omgevingsdocument zo ondersteunend mogelijk op te stellen.

Nieuwe manieren van werken

De invoering van de Omgevingswet: een grote operatie. Een nieuw digitaal stelsel dat deze wet ondersteunt, veel aanpassingen in de manier van werken voor een gemeente, provincie, waterschap, die soms ook andere competenties van ambtenaren vergt, communicatie, participatie, een andere *mindset*. Waarbij we alles proberen eenvoudiger en begrijpelijker voor de burger te maken. Maar waarbij ook veel meer onderlinge samenhang wordt vereist. Het lastige daarbij is, dat het één op het ander ingrijpt. Bij het opstellen van een omgevingsdocument moet je rekening houden met de manier waarop onderdelen van dat document in het stelsel opereren, wat een gebruiker van het loket straks te zien krijgt of hoe je kunt zorgen dat de dienstverlening die je levert past bij je ambitieniveau.

Hoe werkt het digitale stelsel?

De keuzes die je maakt hebben consequenties voor andere onderdelen van je dienstverlening. Om daar gevoel bij te krijgen, leggen we eerst heel kort een stukje van het digitale stelsel uit.



Hierboven zie je een schematisch overzicht van de samenhang tussen een aantal onderdelen van het digitale stelsel. Bij het opstellen van een omgevingsdocument, zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan, stel je juridische regels op. Bij het opstellen van die regels beschrijf je onder andere activiteiten². Als je activiteiten in een omgevingsdocument beschrijft en als zodanig annoteert geef je ook altijd de bovenliggende activiteit aan. Zo vinden ze automatisch een plekje binnen de functionele structuur.

Die functionele structuur bevat een taxonomie die is opgebouwd uit activiteiten en de kapstok is voor toepasbare regels, en daarmee randvoorwaardelijk voor het aanbieden van toepasbare regels. Toepasbare regels ontsluiten de juridische regels uit omgevingsdocumenten door middel van vragenbomen in gewone mensentaal. Er zit dus een harde koppeling tussen juridische en toepasbare regels met behulp van de activiteit. Wat juridisch gezien bij elkaar hoort, hoort dan ook in de wereld van toepasbare regels bij elkaar.

Die koppeling tussen juridische en toepasbare regels doe je door het koppelen van één of meerdere werkzaamheden aan een activiteit. Juridische activiteiten zijn vaak niet één op één over te zetten in begrijpelijke werkzaamheden voor het Omgevingsloket. In de praktijk leiden soms meerdere werkzaamheden tot één juridische activiteit of leidt één werkzaamheid tot meerdere activiteiten. Zo bepaal je welke werkzaamheden bij de juiste juridische activiteit uitkomt in het Omgevingsloket.



² Een activiteit: ieder menselijk handelen (of nalaten) waarbij, of waardoor een verandering of effect in de fysieke leefomgeving wordt of kan worden bewerkstelligd.

Je bepaalt zelf voor welke activiteiten je regels maakt, maar de werkzaamheden en trefwoorden worden centraal beheerd. Houd daarnaast rekening met hoe andere overheden hun activiteiten aan een werkzaamheid koppelen.

Wat heeft die functionele structuur met je dienstverlening te maken?

Nu lijkt de functionele structuur misschien een stukje "binnenkant" van het stelsel, waar je als bevoegd gezag niet veel mee te maken hebt. Maar de functionele structuur is de kapstok voor andere functionaliteiten van het Omgevingsloket, waaronder toepasbare regels. Vanuit de functionele structuur wordt een aantal zaken geregeld, waarmee je uiteindelijk bepaalt wat het niveau van je dienstverlening is. Voor we het annoteren van activiteiten en locaties nog wat verder uitdiepen, noemen we hier een paar voorbeelden.

Het juiste aanvraagformulier

Afhankelijk van het type activiteit krijgt een loketgebruiker een vragenformulier. Als de activiteit goed is "opgehangen" aan de bovenliggende activiteit, krijgt die gebruiker alleen relevante vragen voorgelegd. Als je als waterschap een activiteit rondom het Beweiden van vee benoemt, moet je zorgen dat deze niet Aanbouw bij een woning als bovenliggende activiteit kent. De loketgebruiker zal dan vragen krijgen rondom de omvang van zijn veestapel terwijl hij een dakkapel wil bouwen.

Vragenbomen bij het checken

Vanuit het stellen van regels is het annoteren met een locatie vaak nodig. Maar ook voor het tonen van de juiste vragenbomen is het belangrijk dat je een goede keuze maakt rondom het annoteren met een locatie. Bij het checken in het Omgevingsloket komen vragen rondom het aanleggen van een provinciale weg vreemd over als je locatie midden in een natuurgebied ligt. De locatie (of locaties) die je toevoegt aan een activiteit is dus ook relevant.

Uiteindelijk komen deze voorbeelden neer op het efficiënt ophangen van activiteiten in je functionele structuur en daar komt het annoteren van activiteit en van locatieaanduiding om de hoek kijken.

Het instellen van de behandeldienst

Voor iedere activiteit in de functionele structuur kan de behandeldienst worden ingesteld: de organisatie die namens het bevoegd gezag vergunningaanvragen, meldingen en dergelijke behandelt, zoals een regionale uitvoeringsdienst. Als de behandeldienst is ingesteld stuurt het Omgevingsloket iedere aanvraag of melding direct door naar die behandeldienst. Het instellen van de behandeldienst werkt door naar de onderliggende niveaus in de functionele structuur. Als voor jouw organisatie alle milieubelastende activiteiten worden behandeld door de regionale uitvoeringsdienst en je de behandeldienst alleen op het laagste niveau in de functionele structuur instelt, moet je die behandeldienst voor iedere activiteit apart aangeven. Het is dan veel makkelijker, en minder werk, om de behandeldienst in te stellen op het niveau daarboven, namelijk op het niveau van de milieubelastende activiteit. Die werkt dan door naar alle onderliggende activiteiten.

Bij het annoteren met activiteiten moet je, zoals gezegd, de bovenliggende activiteit aangeven. Als je daar een logische indeling kiest, is bij de toepasbare regels één routeringsregel voldoende. Alle ingediende aanvragen en meldingen die onder die bovenliggende activiteiten vallen, gaan dan direct naar die behandeldienst.

Het belang van annotaties

Het annoteren is dus belangrijk voor allerlei onderdelen van je dienstverlening. Daarom gaan we ook wat dieper in op het annoteren van met name activiteiten en locaties.

Nog even terug: annoteren, wat is dat ook alweer? Annoteren is het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen, het "labelen" van (onderdelen) van je omgevingsdocument of van je regels, waardoor die besluiten machineleesbaar worden.

Annoteren zorgt ervoor dat:

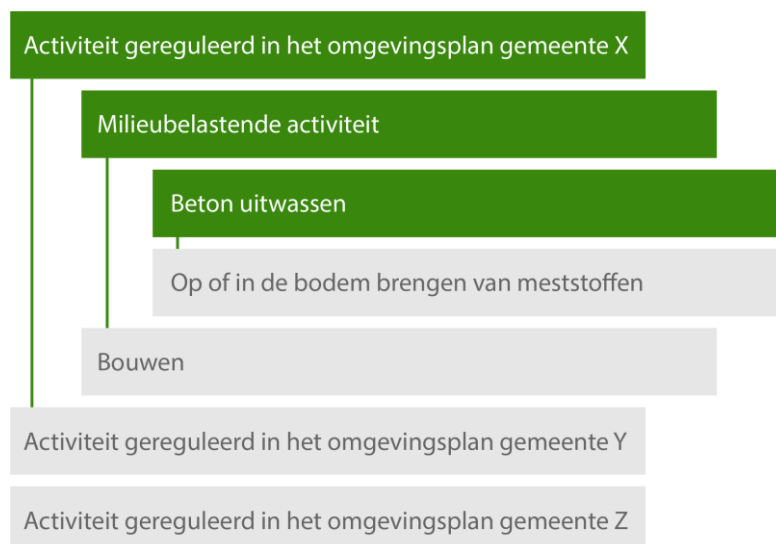
1. Het omgevingsdocument gestructureerd wordt waardoor het makkelijker wordt om te filteren op voor de gebruiker relevante onderdelen.
2. Locaties waarover de tekst gaat herkenbaar op de kaart worden weergegeven.
3. Je juridische regels verbindt aan de toepasbare regels - oftewel vragenbomen.

Het annoteren van activiteiten

Bij het opstellen van je omgevingsdocument stel je onder andere regels over activiteiten. Regels over activiteiten kun je annoteren met locaties. Dat zorgt ervoor dat de locaties waar die regels gelden in een viewer op de kaart goed te herkennen zijn. Ook kun je in die viewer zoeken op een bepaalde activiteit, waarna de viewer alle artikelen laat zien die met die activiteit geannoteerd zijn.

Belangrijk is dat het annoteren niet alleen in de viewer helpt. Diezelfde geannoteerde activiteiten uit dat omgevingsdocument vinden namelijk ook een plekje binnen de functionele structuur. Die functionele structuur bevat, zoals eerder gezegd, een hiërarchische structuur van activiteiten.

Een voorbeeld: De activiteit van het hoogste niveau is 'activiteit gereguleerd in het omgevingsplan gemeente X'. De activiteit van het niveau daaronder is de generieke 'milieubelastende activiteit'. Op het laagste niveau staan de concrete activiteiten zoals 'beton uitwassen'.



Om de functionele structuur te kunnen opbouwen, moet je bij het annoteren van het omgevingsdocument met activiteiten, van iedere activiteit aangeven wat de bovenliggende activiteit is. Door deze bovenliggende-activiteitrelaties vormen alle activiteiten in het Digitaal Stelsel Omgevingswet samen een boomstructuur met een relatie met de opzet van de wet- en regelgeving. De activiteit genaamd 'Activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving' is te zien als de stam van de activiteitenboom voor heel Nederland.

- Activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving
 - + Aansluit testen
 - + Activiteit gereguleerd bij AMvB
 - + Activiteit gereguleerd in de omgevingsverordening
 - + Activiteit gereguleerd in de waterschapsverordening
 - Activiteit gereguleerd in het omgevingsplan
 - Activiteit gereguleerd in het omgevingsplan gemeente Rotterdam

Om de actieve activiteiten per bestuursorgaan eenvoudig terug te kunnen vinden in de boomstructuur is per bestuurslaag een hoofdtak gemaakt, met daarbinnen weer een hoofdtak voor elke individuele gemeente, provincie en waterschap.

Activiteiten kunnen specifiek geannoteerd worden (zoals "graven in het archeologisch gebied"), maar ook algemener ("graven"). Dat is een beleidskeuze.

- Activiteit gereguleerd in het omgevingsplan gemeente Rotterdam
 - Activiteit gereguleerd in omgevingsplanregels van rijkswege
 - Aanlegactiviteit
 - Activiteit m.b.t. aanleggen of wijzigen van (spoor)wegen zonder geluidproductieplafond
 - Activiteit op of bij wegen of bij wateren in beheer bij de gemeente
 - Activiteit op of bij wateren
 - Activiteit op of bij wegen
 - + Bouwactiviteit
 - Bouwwerk-, open erf-, of terreinactiviteit
 - Bouwwerkactiviteit
 - Open-erfactiviteit
 - Terreinactiviteit
 - Flora- en fauna-activiteit
 - + Milieubelastende activiteit
 - Monumenten- en cultureelerfgoedactiviteit
 - + Overige activiteit
 - Sloopactiviteit

Maar wat is nu een goede structuur?

Om je te helpen tot een goede structuur te komen werken verschillende bestuurslagen aan een basishierarchie. Voor de gemeentes wordt in het Casco en de Bruidsschat al een voorzet gedaan; en ook voor de waterschappen is daartoe een aanzet gedaan in het kader van TROWA. Vanuit dit startpunt kun je zelf voortbouwen, waarbij je de structuur aanpast aan de activiteiten die bij jou voorkomen.

Het annoteren van locaties

In een voorbeeld hierboven zagen we ook het belang van het koppelen van een specifieke locatie aan een activiteit. Wanneer een regel over een activiteit alleen maar relevant is op een specifieke locatie, dan wordt de activiteit-annotatie aan deze locatie gekoppeld. Bijvoorbeeld "Graven in een

archeologisch gebied" is een activiteit die alleen maar in de locatie "archeologisch gebied" wordt gereguleerd.

De regels die voor een activiteit gelden kunnen locatie gebonden zijn en dat kan ook in de toepasbare regels zo uitgewerkt worden. De regel voor de activiteit is dan alleen maar relevant als het initiatief zich afspeelt binnen de locatie van die regel (dus in het "archeologisch gebied"). Buiten die locatie gelden die regels dan niet.

Het belang van het ordenen van je activiteiten

Beheerbaarheid is een belangrijk doel: een goede indeling van activiteiten dient als kapstok om toepasbare regels aan te kunnen koppelen. Zo kun je snel de toepasbare regels vinden die voor een activiteit zijn opgesteld. In de uitvoering van toepasbare regels is een structuur ook nodig. Niet alleen voor het kunnen samenstellen van verzoeken is een structuur nodig, maar ook voor het bepalen van bevoegd gezag, de behandeldienst en (straks) het omgevingsoverleg. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld op een hoger niveau (bijv. op het niveau Activiteit gereguleerd in het omgevingsplan van de gemeente X) instellingen gedaan worden, die voor alle activiteiten die daaronder hangen gelden. Een bovenliggende activiteit kun je dus gebruiken om generieke configuraties te maken. Zou je geen structuur hebben, dan zou je instellingen steeds per activiteit moeten doen.

Het mooiste voorbeeld is de bouwaanvraag. Een ontwikkelaar van een groot bouwproject wil niet voor iedere dakkapel, schuurtje, woning of schutting een aparte bouwaanvraag indienen. Die wil de aanvraag indienen voor het gehele bouwproject. Dus één aanvraag voor diverse bouwactiviteiten. Een burger wil echter wel graag een check uitvoeren voor het plaatsen van een dakkapel. Dit is dus op een niveau lager in de hiërarchie dan het indienen van de aanvraag van dat grote bouwproject. De activiteitenstructuur en de daarbij vastgelegde eigenschappen maken dit mogelijk.

Een functionele indeling helpt hier dan ook om activiteiten – en dus de toepasbare regels – die bij elkaar horen ook bij elkaar te houden. De Bruidsschat helpt de waterschappen en de gemeenten al met een eerste indeling, maar in je eigen omgevingsdocument kun je dat naar eigen wens aanpassen.

Concluderend: waar moet je aan denken bij het schrijven van je omgevingsdocument om de loketgebruiker of de behandelaar te faciliteren?

- Zorg dat je tijdens het schrijven van een omgevingsdocument in elk geval annoteert op activiteit en op locatie.
- Denk hierbij na over de indeling van je activiteiten. Zorg dat je activiteiten die bij elkaar horen, ook op die manier annoteert: geef bij elke activiteit de juiste en logische bovenliggende activiteit aan.
- Dit leidt tot:
 - Een meer beheerbare situatie voor je activiteiten in de functionele structuur (immers, je hoeft niet altijd elke individuele activiteit los te beheren) en
 - gebruikersgemak voor initiatiefnemer (relevante vragenlijsten bij het checken, relevante aanvraagformulieren, indienen van aanvragen op het gewenste niveau) en
 - de mogelijkheid om snel de juridische regel te vinden die hoort bij de toepasbare regel over een bepaalde activiteit.