



Gemeente Rotterdam

Praktijkproef Digitaliseren Testversie Omgevingsvisie Rotterdam

Rapportage deel 1: Verkenning

Praktijkproef digitaliseren Testversie Omgevingsvisie Rotterdam

Inleiding en context

Binnen de Omgevingswet heeft de overheid straks, vanaf 2021, de mogelijkheid om met allerlei instrumenten invloed op de fysieke leefomgeving uit te oefenen. Het uitgangspunt voor veranderingen in de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau is de gemeentelijke omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. De visievorming op verschillende terreinen, zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden.

Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning. Dat is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie. Alle digitale informatie is straks op 1 plek te vinden: het Omgevingsloket. Het Omgevingsloket moet kunnen laten zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de Omgevingswetbesluiten, waaronder omgevingsvisies en omgevingsplannen. Om aan de doelstellingen van het DSO te kunnen voldoen, is het nodig om de Omgevingswetbesluiten *machine-leesbaar* te maken. Dat betekent dat de besluiten vanuit informatiekundig- en technisch oogpunt moeten worden gestructureerd en gestandaardiseerd.

Met het kerninstrument omgevingsvisie gaan de VNG en de gemeente Rotterdam een praktijkproef doen. Deze proef ligt op het snijvlak van de *inhoud* van een visie en de wijze waarop deze *digitaal beschikbaar* kan worden gemaakt.

De gemeente Rotterdam heeft in 2018 een Testversie Omgevingsvisie Rotterdam¹ opgesteld. De praktijkproef is erop gericht deze Testversie te digitaliseren. In het vierde kwartaal '18 is hiermee een start gemaakt. In deze rapportage worden de doelstellingen en beoogd resultaat van de praktijkproef beschreven en wordt verslag gedaan van de bevindingen tot nu toe.

Pilots en praktijkproeven

Door het doen van pilots en praktijkproeven leren overheden te werken met de omgevingswet. Zo onderzoeken we samen wat het betekent om de kerninstrumenten van de wet toe te passen. Praktijkproeven beogen een vanuit de centrale ontwikkeling gestelde vraag te beantwoorden, met behulp van de gemeentelijke praktijk. Organisatorisch doen we dat door: het bij elkaar brengen van betrokkenen, het toezien op afspraken en resultaten en het communiceren van deze resultaten. De opdracht en de wijze waarop we de proef oppakken staat in deze notitie beschreven.

¹ Deze naam is ondertussen gewijzigd in Verkenning Omgevingsvisie Rotterdam

Doelstelling van de praktijkproef

Zowel de gemeente Rotterdam als de VNG hebben belang bij het uitvoeren van de praktijkproef. Om dit belang te onderstrepen kent de praktijkproef twee opdrachtgevers: Marco Slegt voor de gemeente Rotterdam en Wimfred Grashoff voor de VNG. Een lijst van deelnemers is in de bijlage 1 opgenomen.

Voor Rotterdam is de doelstelling:

- Onderzoeken van de mogelijkheid om de omgevingsvisie zodanig te digitaliseren dat de vragen van de gebruikers van de omgevingsvisie worden beantwoord. Hierbij gaan we uit van de informatiebehoefte van de gebruikers. Voor de praktijkproef is het niet noodzakelijk de gehele Testversie Omgevingsvisie Rotterdam te digitaliseren. Er is voor gekozen ons op twee onderwerpen uit de Testversie te richten: “Circulaire Stad” en “Binnenstad”. Daarnaast hebben we twee gebruikers geselecteerd: de initiatiefnemer Friso (klant) en een planmaker Rogier (dienstverlener)².

In de praktijkproef wordt getest of de tekst van de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam via annoteren digitaal kan worden gekoppeld aan de gebruikte kaarten, illustraties en werkingsgebieden.

Friso - Initiatiefnemer Doet grote complexe projecten die vragen om een extra grondige aanpak. Hij vindt transparantie belangrijk en moet nu erg veel bronnen raadplegen. Overlegt veel met overheden gedurende het proces.	Rogier - Planmaker bij de gemeente Is als planoloog verantwoordelijk voor plan- en regelgeving. Doorgaans is hij niet actief bezig met de dienstverlening, omdat hij voornamelijk op de achtergrond werkt. Hij ondervindt veel spanningen tussen juridische juistheid en praktische maakbaarheid.
---	---

Voor VNG zijn de doelstellingen:

- Testen of (een deel van) de inhoud van de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam in het ‘Toepassingsprofiel (TP) Omgevingsvisie’ kan worden gezet. Er wordt gebruik gemaakt van de meest recente beschikbare versie van het Toepassingsprofiel.
- Testen of de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam m.b.v. het TP Omgevingsvisie kan worden aangeboden aan de ‘Landelijke Voorziening voor Bekend maken en Beschikbaar stellen’ (LVBB) en vervolgens ook via LVBB kan worden getoond ‘zoals het in de Staatscourant wordt gepubliceerd

De inrichting en vormgeving van de besluiten, worden vastgelegd in de ‘Standaard Officiële Publicaties’ (STOP). De standaard legt vast hoe tekst moeten worden ingedeeld en geannoteerd, hoe tekst aan locaties moet worden gekoppeld, welke waardelijsten van toepassing zijn en hoe het resultaat vervolgens uitgewisseld moet worden. In het domein van de Omgevingswet wordt voor elk Omgevingswetbesluit een Toepassingsprofiel opgesteld, het zogenaamde TPOD. Het is aan de bevoegde gezagen om de inhoud van de tekst te bepalen.

Niet binnen deze praktijkproef, maar in een vervolg hierop worden de mogelijkheden verkend voor het doorvoeren van wijzigingen in de Omgevingsvisie Rotterdam (muteren en consolideren).

² Hierbij is gebruik gemaakt van persona’s die zijn beschreven in het Eindrapport Customer Journeys, september 2016.

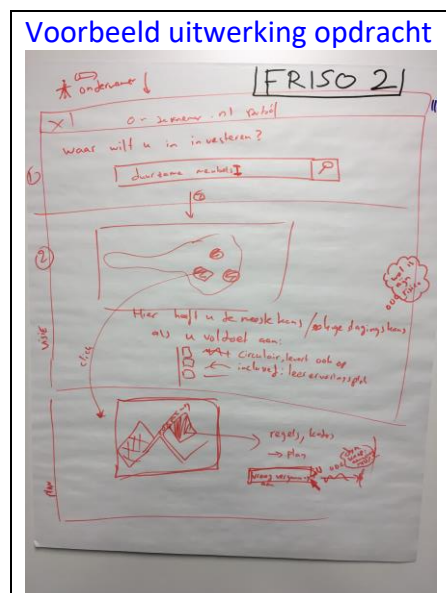
Hierboven zijn de doelen van de gehele praktijkproef verwoord. In de maanden oktober – december 2018 is een begin gemaakt met deze praktijkproef. De nadruk heeft gelegen op het formuleren van de informatiebehoefte van de gebruikers, het op basis van deze behoefte onderzoeken of de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam voorziet in deze behoefte, het ontwerpen van een model om de informatie uit de Omgevingsvisie beschikbaar te stellen. Verder is een begin gemaakt met het annoteren van de informatie. In het vervolg van dit document wordt ingegaan op de aanpak, de resultaten en de leerpunten tot nu toe.

Aanpak en werkwijze van de praktijkproef

In de maanden oktober, november en december zijn 5 werksessies georganiseerd. Deze werksessie hebben plaatsgevonden in Rotterdam. In de tussenliggende tijd hebben de deelnemers het kader dat tijdens de werksessies is ontstaan, verder uitgewerkt. In de werksessie is steeds met verschillende werkmethoden gewerkt aan de vraag gewerkt hoe de omgevingsvisie gedigitaliseerd kan worden. Soms plenair, soms in steeds wisselende kleine groepjes.

De werksessies zijn als volgt opgebouwd:

Werk sessie 1: uitgangspunt voor de praktijkproef is de gebruiker. Deze staat centraal. Op basis van dit gegeven zijn persona's geselecteerd. Tevens is een begin gemaakt met het vaststellen van de informatiebehoefte van de persona's. Dit geeft inzicht in de informatie uit de omgevingsvisie die digitaal beschikbaar moet komen.



Werk sessie 2: op basis van de informatiebehoefte van de persona's Rogier en Friso zijn uit de omgevingsvisie teksten geïnventariseerd. Deze teksten geven antwoord op de informatiebehoefte. Daarnaast zijn door de deelnemers op papier schermafbeeldingen ontworpen die aansluiten bij hun behoefte aan informatie uit de omgevingsvisie

Werk sessie 3: de teksten die in de vorige werksessie zijn geïnventariseerd hebben in deze werksessie de basis gevormd voor de selectie van kaartmateriaal en illustraties uit de omgevingsvisie. Deze informatie helpt de gebruikers om snel een beeld te krijgen van de inhoud van de omgevingsvisie. Tevens is op basis van de informatiebehoefte een analyse gemaakt van de ambitieniveaus van digitalisering. (De vier te

onderkennen niveaus worden hierna benoemd.) Daarnaast is een begin gemaakt met het opzetten van een tabel, waarin overzichtelijk de stappen staan die in de praktijkproef zijn gezet en de inhoudelijke invulling van deze stappen. In deze werksessie is ook aandacht besteed aan het digitaliseren van tekst via XML.

Werkssessie 4: Om de tekst, kaarten en illustraties digitaal beschikbaar te stellen wordt deze geannoteerd. Hiermee is in deze werksessie een begin gemaakt. Tevens is deze sessie gebruikt om een tussenevaluatie op te stellen en de doelstellingen voor het vervolg van de praktijkproef te definiëren. De resultaten worden vastgelegd in een tabel, zodat een overzichtelijk schema ontstaat van alle benodigde stappen vanaf het definiëren van informatiebehoefte tot de uiteindelijke digitalisering.

Werkssessie 5: het is goed af en toe eens te evalueren of we nog op de goede weg zitten. Hieraan is in deze werksessie aandacht besteed. Er is een planning gemaakt voor het vervolg van de praktijkproef. Tevens is een presentatie voorbereid van de tussenstand van de praktijkproef voor de opdrachtgevers.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Resultaten

Tijdens de praktijkproef zijn de eerste stappen van het digitaliseren van de omgevingsvisie genomen. Dit heeft geleid tot de volgende (tussen-)resultaten:

- Een deel van de tekst uit de Omgevingsvisie van Rotterdam is in het 'Toepassingsprofiel Omgevingsvisie' gezet en opgeleverd als XML-bestand. Hiermee is de tekst 'machine-leesbaar' gemaakt. Deze machine-tekst is vervolgens in een HTML-bestand geplaatst. Dit maakt de digitale tekst ook 'mens-leesbaar'.
- Het bestand dat is opgesteld volgens TP Omgevingsvisie (XML-bestand) is digitaal aangeboden aan de testomgeving van de LVBB. De testomgeving van LVBB was echter nog niet in staat het bestand in te lezen.
- Een deel van de tekst 'Compacte stad' en 'Circulaire stad' uit de Omgevingsvisie is met behulp van *annotaties* gekoppeld aan geografische gebieden (met behulp van GML).

Digitaliseringsvarianten

Tijdens de werksessies is aandacht besteed aan de wijze waarop het digitaliseringsproces kan verlopen van informatiebehoefte naar annoteren van de omgevingsvisie naar het digitaal beschikbaar stellen van de gevraagde informatie.

Er worden vier varianten onderkend voor het digitaal beschikbaar stellen van de omgevingsvisie. Bij elke hogere variant wordt op basis van de informatiebehoefte van de gebruiker meer gerichte informatie beschikbaar gesteld. In het tekstkader zijn deze varianten omschreven. In de werksessie bleek dat de behoefte van Friso en Rogier om specifieke informatie uit de omgevingsvisie digitaal beschikbaar te krijgen het beste past bij variant 3. In deze variant kan onder andere gezocht worden naar locaties waar een bepaalde activiteit uitgevoerd mag worden.

Conclusie: voor het digitaliseren van de omgevingsvisie sluiten de wensen en hoge ambitie van Rotterdam het beste aan bij variant 3. In deze variant kan worden gewisseld tussen abstracte en concrete details.

Varianten van digitaliseren

In de Omgevingswet is bepaald dat de tekst van een omgevingsvisie vormvrij is. Er zijn geen eisen gesteld aan de indeling van de tekststructuur, het gebruik van kopjes of opschriften in de tekst, etc. De omgevingsvisie moet, net als elke andere regeling of besluit, via elektronische weg worden aangeleverd aan de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB). Via het LVBB komt de omgevingsvisie in het DSO. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde Standaard Officiële Publicaties én het Toepassingsprofiel Omgevingsdocument (STOP/TPOD). Voor de wijze waarop de informatie beschikbaar wordt gesteld zijn meerdere varianten beschikbaar.

Variant 1: Alleen machine-leesbare tekst

De tekst wordt integraal in XML-formaat aangeleverd. zijn er geen koppelingen van de tekst met locaties. De tekst wordt als één geheel weergegeven (vergelijkbaar met een pdf-bestand). Kaarten en illustraties maken daar een onlosmakelijk deel van.

Als mensen geïnteresseerd zijn in een specifiek onderwerp kunnen ze de gehele tekst doorlezen of naar bepaalde woorden zoeken.

Variant 2: Een klikbare kaart – tekst en geometrie

Met deze variant is het mogelijk om met één klik op de kaart de bij de locatie van toepassing zijnde teksten te tonen. De tekstdelen en de betreffende gebieden op de kaart zijn aan elkaar gekoppeld. Je kunt van kaart naar tekst en andersom.

Deze variant is onder andere gemakkelijk als je wilt weten of je op een bepaalde locatie een activiteit mag ontwikkelen.

Variant 3: Gericht zoeken – annotaties bij tekst en kaart

Ten opzichte van variant 2 worden aan de tekst en kaart annotaties toegevoegd. Onder annoteren verstaan we het toevoegen van gegevens aan (onderdelen van) besluiten en regelingen die de tekst machine-leesbaar maken en/of het mogelijk maken dat bepaalde gegevens op een kaart weergegeven worden. De gebruiker kan hiermee gemakkelijk de tekst en kaarten doorzoeken.

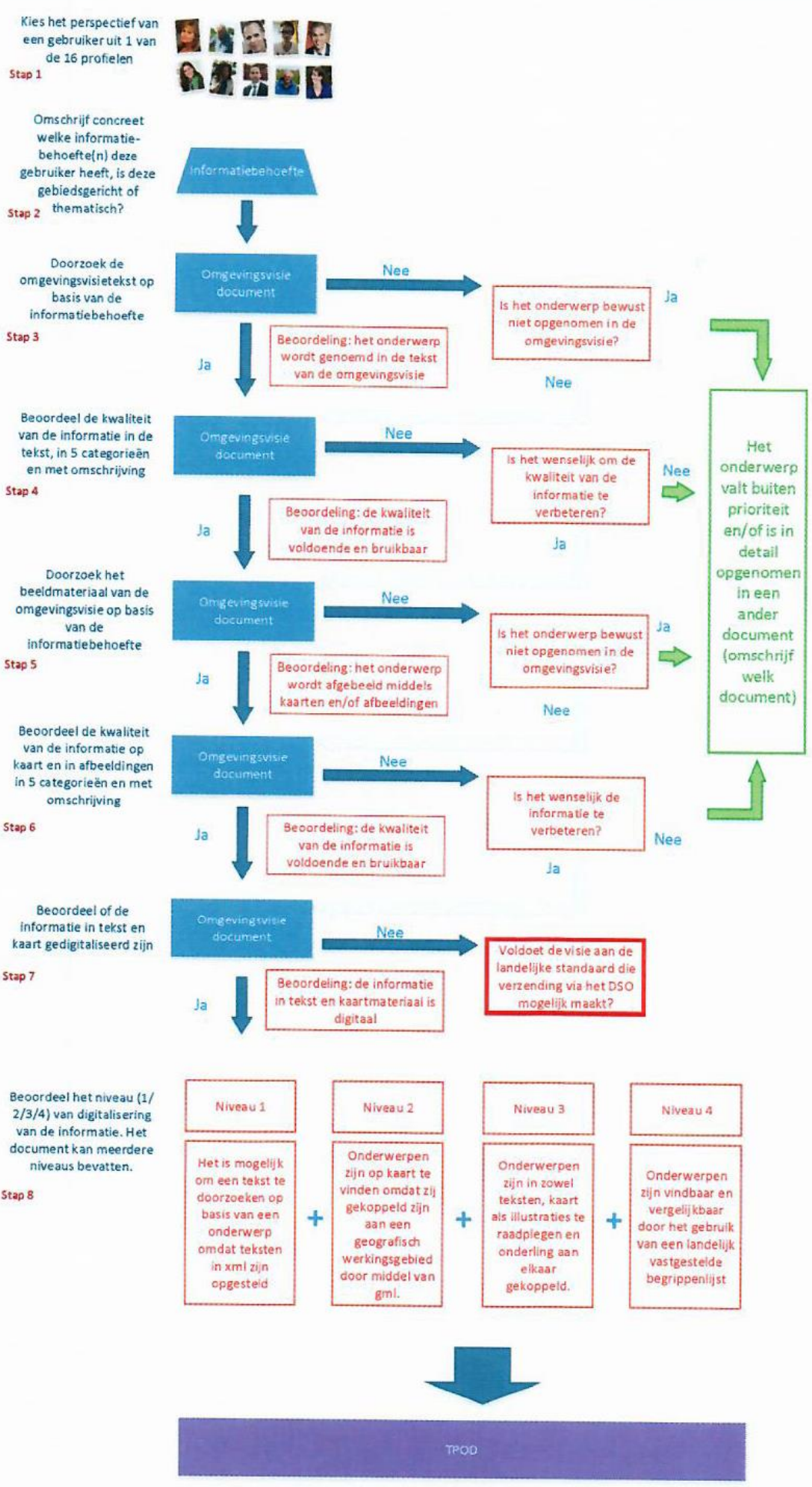
Voor de gebruiker is dit gemakkelijk als er b.v. gezocht wordt naar een locatie om een bepaalde activiteit te ontwikkelen.

Variant 4: Landelijk geharmoniseerde annotaties

Door de annotaties te harmoniseren is het mogelijk niet alleen een enkele visie te doorzoeken, maar kunnen gegevens over verschillende visies worden uitgewisseld. Niet alleen voor het Rijk is dit relevant, maar ook voor andere bevoegd gezagen (zoals provincies en waterschappen), professionele initiatiefnemers en bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties. Met name als vergelijkingen nodig zijn tussen de doelstellingen op de genoemde onderwerpen, maar ook om te onderzoeken in welke gemeente een initiatief het meeste kans van slagen heeft.

Stroomschema

Om vanuit de informatiebehoefte van Friso en Rogier vast te stellen welke informatie er uit de omgevingsvisie relevant is en deze te annoteren is een stroomschema opgesteld, waarin de te nemen stappen zijn beschreven.



Excel bestand

Op basis van dit stroomschema is een Excel bestand gemaakt en zijn we begonnen met het invullen van dit bestand. Een voorbeeld van dit bestand is in bijlage 2 opgenomen. In het bestand worden de volgende gegevens vastgelegd:

- De gebruiker
- Informatiebehoefte van de gebruiker
- Verwijzing van de relevante tekst in de omgevingsvisie
- Verwijzing naar relevante kaarten en illustraties in de omgevingsvisie
- Mogelijkheid om tekst te annoteren.

In de komende periode wordt deze tabel verder ingevuld.

Conclusie: stroomschema en Excel bestand lijken goed te voldoen om informatie uit de omgevingsvisie op basis van de informatiebehoefte van de gebruiker te digitaliseren.

Overige bevindingen

Gedurende de 5 werksessie is de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam vanuit verschillende invalshoeken nader beschouwd. Ook de gevolgde aanpak is tijdens elke werksessie aangepast aan het doel van de werksessie. Dit is ook geëvalueerd. Dit heeft geleid tot de volgende leerpunten:

- Voor het inventariseren van de informatiebehoefte van de interne en externe gebruikers is het zinvol aan te sluiten bij de door Aan de Slag ontwikkelde persona's. Deze beschrijving is te vinden op: https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2016-12/1481827088_eindrapport-customer-journey-traject.pdf
Door zo goed mogelijk in de huis van de persona's te kruipen kan een goed beeld van de informatiebehoefte worden verkregen.

Conclusie: het gebruik van persona's die door Aan de Slag met de Omgevingswet zijn ontwikkeld helpt om zicht te krijgen op de informatiebehoefte van de gebruikers.

- Bij de start van de praktijkproef was de Testversie Omgevingsvisie Rotterdam al op papier beschikbaar. We hebben twee thema's benoemd voor verder onderzoek naar digitaliseringsmogelijkheden: Circulair en de Binnenstad. Vooral de informatie over de binnenstad is verspreid over de omgevingsvisie te vinden. Ook de terminologie is vaak niet consistent. Soms wordt er gesproken over binnenstad, soms over centrum, kern e.d. deze termen hebben soms wel, maar vaak niet dezelfde inhoud. Het is essentieel om begrippen en gebieden zo precies mogelijk te definiëren.

Conclusie: het is voor het digitaliseringsproces en voor het vinden van informatie van belang dat begrippen uniform worden gebruikt. Het is aan te bevelen gebruik te maken van de resultaten van de praktijkproef Harmoniseren van Begrippen. Zie <https://depilotstarter.vng.nl/projecten/omgevingsdomein/praktijkproef-harmoniseren-van-begrippen>.

- Bij het opstellen van een omgevingsvisie is het aan te bevelen ook medewerkers te betrekken met een ICT-achtergrond. De ICT-ers kunnen vanaf het begin van het proces starten met het annoteren en digitaliseren van de omgevingsvisie. Het is dan mogelijk iteratief te werken. Hiermee wordt bedoeld dat er een deel van de omgevingsvisie wordt beschreven en dit direct gedigitaliseerd wordt. De structuur van de omgevingsvisie wordt afgestemd op de digitale eisen en wensen.
- De keuze voor een digitaliseringsvariant heeft grote invloed op de werkzaamheden voor het digitaliseren van de omgevingsvisie. Om te voorkomen dat er werkzaamheden worden verricht die niet nuttig blijken te zijn is het gewenst vooral een keuze voor een bepaalde variant te maken. Omdat deze keuze verstrekkende gevolgen heeft voor het ontsluiten van de informatie is betrokkenheid van het college van B&W en de Gemeenteraad nodig.
- Bij het digitaliseren van de omgevingsvisie ontstaat de behoefte om onderwerpen in de omgevingsvisie zo concreet mogelijk te beschrijven. Dat is eenduidig en daarmee gemakkelijk voor het digitaliseringsproces. In een omgevingsvisie is het echter ook wenselijk ruimte over te laten voor ontwikkelingen die nu nog niet bekend zijn. Rogier en Friso kunnen dus niet alle antwoorden op concrete vragen vinden in de omgevingsvisie.
- Het is verplicht de omgevingsvisie te publiceren. De omgevingsvisie is vormvrij, maar het digitaal beschikbaar stellen stelt wel eisen aan de opbouw van het document. Hiervoor is door Geonovum een Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten (TPOD) opgesteld. Meer over deze standaard is te vinden op <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet>. Deze standaard is nog in ontwikkeling; via VNG kunnen de gemeenten invloed uitoefenen op de inhoud en opzet van de standaard.

Conclusie: Stel niet eerst de omgevingsvisie op en ga dan nadenken over de mogelijkheden van digitalisering. Maar neem in de projectgroep direct ICT-kennis op. Ook iteratief werken helpt om een digitale omgevingsvisie te ontwikkelen die aansluit bij de wensen van de gebruikers.

Conclusie: Hoe hoger de digitaliseringsvariant is die wordt gekozen, hoe hoger de investering is. Het is raadzaam het College van B&W en de gemeenteraad bij de afweging te betrekken.

Conclusie: Voor de publicatie van de omgevingsvisie op op DSO-LV is een standaard TPOD beschikbaar. <https://www.geonovum.nl/geo-standaarden/omgevingswet>

Bijlage 1: Lijst deelnemers

Deelnemers aan de werksessies zijn:

Gemeente Rotterdam:

Ingeborg Berger
Michiel Boelhouwer
Suzanne Briegoos
Gabor Everraert
Agnes Galama
Jeannine Lindelauf
Peter-Jan Speerstra
Ralf Verhoeven
Jeroen de Vries
Dries Zimmerman

Geonovum:

Erik Lubberink

VNG:

Daniël van Dijk
Nelleke Merkens
Laura van Rossum
Charles de Vries

Bijlage 2: Voorbeeld tabel

Stap 1		Stap 2		Stap 3			Stap 4	
Gebruiker		Informatiebehoefte						
Intern	Extern	Korte omschrijving specifieke informatiebehoefte over het onderwerp	Insteek van de vraag		<u>Tekstvermelding</u>			Reactie op hoofdlijnen
			Thematisch	Gebiedsgericht	Wordt het onderwerp benoemd in de visie?	Zo nee; Is het onderwerp bewust onbenoemd? Waarom?	Zoja: Beoordeling beschikbare informatie	
	Friso	Kan Friso in de omgevingsvisie locaties(ideeën) vinden voor zijn idee (locatie)	Circulair		nee	te gedetailleerd	nvt	
	Friso	Hoe denkt de gemeente over circulair?	Circulair		ja	nvt	goed	De gemeente omschrijft hoe de Circulaire Stad is opgebouwd uit 5 onderliggende onderwerpen, blijft wel abstract en is niet digitaal
Rogier		Rogier kijkt nu heel sectoraal. Maar hij wil ook de samenhangende thema's inzichtbaar krijgen. "Wat is er voor circulair interessant om óók te zien (binnen andere sectoren) als je met circulair aan de slag gaat?"	Circulair		?			De samenhang met andere thema's komt niet duidelijk naar voren; welke kansen/knelpunten levert dit op?

Stap 5		Stap 6		Stap 7		Stap 8			
Informatiebehoefte						Digitalisering (behoefte)			
<u>Kaart weergave</u>				Is de informatie gedigitaliseerd?		In welke mate is het onderwerp digitaal?			
Wordt het onderwerp weergegeven in een kaart?	Zo nee; Is het onderwerp bewust onbenoemd? Waarom?	Zoja: Beoordeling beschikbare informatie	Omschrijving	Is de informatie digitaal?	Mogelijkheid om niveaus aan te bieden in LVBB?	Niveau 1 (tekst in xml)	Niveau 2 (kaart in gml)	Niveau 3 (onderling gekoppeld)	Niveau 4 (landelijke begrippenkader)
nee		nvt		ja	ja				
Ja		voldoende	Kaart Circulaire Stad geeft een globale impressie waar circulaire activiteiten zijn, geeft geen exacte details over locaties	nee	nee				
			Bij zoeken op kaart is het belangrijk dat je de thema's op elkaar kunt leggen; dat zit er nu nog niet goed in, hier zou het digitaliseren goed bij kunnen helpen.						