

Uitgebreide beschrijving praktijkproef Binckhorst

Inleiding

In Den Haag is het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Binckhorst opgesteld als pilot naar de nieuwe Omgevingswet. Naast alle inhoudelijke en juridische knopen start hiermee ook de route naar nieuwe technische ontwikkelingen en informatievoorzieningen. Voorzieningen, die nodig zijn om te kunnen handelen in de geest van de wet waarbij het bewaken van een goede leefomgeving (monitoring) en het delen van bestendige informatie op een transparante wijze belangrijke factoren zijn. Om te kunnen voldoen aan de beloofde transparantie zal het digitale stelsel de gemeente in staat moeten stellen om aanvragen of wijzigingen van een omgevingsdocument te kunnen doorgeven.

Deze praktijkproef richtte zich aanvankelijk op het testen van het koppelvlak met OZON (3 O's: Objectgerichte Ontsluiting Omgevingsdocumenten)in geval een omgevingsdocument (omgevingsplan) wordt gewijzigd en moet worden geconsolideerd in OZON.



Ook de publicatie in het LVBB maakte deel uit van deze test. Bij de start van de praktijkproef liepen we al snel op tegen een beperking omdat de bewuste koppelvlakken nog niet gereed waren. Naast deze technische beperking bleek er ook een misverstand te bestaan rond de aannahme, dat een verleende vergunning die afwijkt van het Omgevingsplan gelijk staat aan een wijziging van het Omgevingsdocument (art. 4.17 Ow actualiseringplicht binnen 5 jaar afgifte omgevingsvergunning). Een dergelijke vergunning werd gelijkgesteld aan een wijziging van het Omgevingsplan. Om deze redenen zijn met alle partners bij de start aanvullende doelen geformuleerd. Daarbij wordt ook de keten, die de aanvraag moet doorlopen, getest en wordt aandacht besteed aan het aspect monitoring. Beide koppelvlakken worden hiermee uiteindelijk getest. Een en ander betekent, dat bij de beschikbaarheid van de Bèta-versie alsnog de oorspronkelijk bedoelde toets moet worden uitgevoerd. Er zal dan alsnog een wijziging van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Binckhorst worden doorgegeven aan het OZON. Overigens testen we dan wel een Gemma proces.

Den Haag heeft met twee externe partners (Centric en Tygron) de handschoen opgepakt om te testen hoe de koppelvlakken naar de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar Stellen (LVBB) en het **OZON** (voorheen ROD) functioneren. Daarmee nemen ook het Kadaster en KOOP deel aan deze praktijkproef. Het alleen testen van de betreffende koppelvlakken werd als een te beperkte opgave ervaren en is uitgebreid tot het in technische zin testen van de keten van een aanvraag tot beslissing. Dit heeft geleid tot de formulering van 3 doelen

Doel 1.

In de toekomst beschikken we over de DLO-vergunning applicatie met een directe koppeling met het LVBB en de mogelijkheid tot monitoring. Het primaire doel van deze praktijkproef is inzicht krijgen in de hele gemeentelijke keten en aangeven waar deze werkt, welke extra voorzieningen nodig zijn en welke performance de keten nu (met de bekende beperkingen) kan noteren.

Een initiatief moet voldoen aan de daarvoor gestelde indieningsvereisten. De bij een aanvraag verkregen gegevens kunnen vervolgens informatie bieden over de mogelijke invloed op kwaliteit van de leefomgeving (koppeling Centric en Tygron). Zo kan het bevoegd gezag de wijzigingen - door een initiatief veroorzaakt - direct monitoren tijdens het behandelen van vergunningaanvraag. Wat is het effect van een initiatief op de Binckhorst? In welke mate sluit het aan bij de gestelde ambities? Wat zijn positieve- en wat zijn negatieve effecten? Hierdoor kan het bevoegde gezag vroegtijdig bijsturen op de vastgelegde (beoogde) kwaliteit van

de leefomgeving.

Daarnaast biedt het monitoren bruikbare informatie voor volgende initiatiefnemers. Dit doel binnen de praktijkproef richt zich dus op de simulering van het besluitvormingsproces, waarbij het mede gaat op de impact van de aanvraag, zichtbaar door de monitoring. In de praktijkproef vindt de monitoring op beperkte schaal plaats. In de eindpresentatie zal in kaart zijn gebracht wat er nog nodig is of verbeterd moet worden voor de definitieve versie van de koppelvlakken.

Doel 2.

In het verlengde van doel 1 richt de praktijkproef zich op de wijze waarop het omgevingsplan wordt ingericht (regels, verbeelding en andere technieken). Dit is in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden om plannen op te stellen en om wijzigingen daarop te transporteren naar het LVBB. Het testen van de koppelvlakken kan als meerwaarde meebrengen, dat het hanteren van de standaarden voordelen of nadelen biedt. Getest wordt of met gebruik van de huidige opzet van de regels van het plan Binckhorst, de ontwikkelde standaarden leiden tot een beter performance van de hele keten.

Doel 3.

Het derde doel is het testen van de koppelvlakken (API's) en het bruikbaar transporteren van een wijzigingsbesluit vanuit de gemeente naar het LVBB. Dit zal gebeuren met door de markt ontwikkelde/te ontwikkelen software en hierbij wordt de koppelingen tussen de marktpartijen getest. Het is van belang om bij wijzigingen vast te kunnen stellen, dat ook het koppelvlak met het LVBB functioneert en de bekendmaking voldoet aan de gestelde inhoudelijke en technische voorwaarden (conform de standaard officiële publicatie en ToepassingsProfiel omgevingsplan versie 0.96). De test kan binnen de doorlooptijd van het project alleen worden gedaan voor de consolidatie van hele plannen en niet van wijzigingen sec. Het doorzetten van partiële wijzigingen is nog niet mogelijk, wat geldt als een disclaimer bij deze praktijkproef. Dat betekent wel dat de eerder geformuleerde doelstelling: verwerk een wijziging op het plan Binckhorst in de keten zal worden aangepast. Om zichtbaar te krijgen of wijzigingen ook doorkomen, leesbaar en bruikbaar zijn, zullen visueel herkenbare aanpassingen worden meegenomen, zoals het aanpassen van werkingsgebieden.

De praktijkproef

De gemeente Den Haag heeft met Centric (Portaal leefomgeving) en Tygron (Engine monitoring) de stappen die een aanvraag doorloopt uitgewerkt. Per stap wordt aangegeven welke 'leverancier' aan zet is, hoe de interactie is en op welke wijze voldaan wordt aan de verbeterpunten van de Omgevingswet. Transparantie betekent bijvoorbeeld onder meer, dat elke volgende aanvrager in het Omgevingsplan te zien krijgt welk deel van activiteit/functie nog beschikbaar is en wat de stand van zaken is binnen de vrije beschikingsruimte. Waar wordt er gemonitord, hoe wordt de dimensie tijd bewaakt en wat is de 'werkrelatie' tussen partijen, waarbij ook helder moet worden wat een ieders inbreng en verantwoordelijkheid is. Bij de visualisering blijkt dat veel handelingen in fracties van seconden worden uitgevoerd, maar nog steeds is daar een volgorde aan toe te kennen.

De beschreven keten is gebaseerd op de huidige technische stand van zaken (inbreng leveranciers) en toont de interactie aan tussen de drie partijen. Bij elke stap zijn kanttekeningen te plaatsen in de zin van wensen (die nu nog niet in het DSO-LV zitten) of dat we constateren dat de huidige stand van de techniek leidt tot veel handwerk en tijdsverlies. Per stap in de keten is beschreven wat de stap inhoudt, de huidige stand van zaken, bijzonderheden en tot slot de gewenste eindsituatie ([link](#) naar ketenproces aanvraag: praktijkproef Binckhorst).

In de gekozen volgorde van de processtappen wordt duidelijk wat de inbreng van partijen is en welke momenten van informatie-uitwisseling er ontstaan. Ook kan de huidige stand van de techniek in kaart worden gebracht en de idealiter te doorlopen keten worden geschetst. Als een gemeente monitoring serieus neemt en wil sturen op de ontwikkelingen binnen het fysieke domein dan is de juridische relatie tussen monitoringstool (nul-situatie) en Omgevingsplan op het moment van vaststelling van dat plan essentieel. Op dat moment ontstaat immers de roulatie van beschikbaar

stellen van bestendige informatie voor de 1^e aanvrager, verwerken in monitoringstool en beschikbaar stellen voor de 2^e aanvrager en zo door. Daar zien we ook de relatie tussen monitoring en in behandeling nemen van een zaak in het Portaal leefomgeving.

Bevindingen

Uit de discussie tussen de drie deelnemende partijen werd duidelijk, dat de nieuwe eisen uit de Omgevingswet snel leidt tot andere uitdagingen dan we in de keten gewend waren tegen te komen. Een deel van de beschreven acties kan nauwelijks gezien worden als een serie geschakelde keten, maar is veeleer te beschouwen als een aantal handelingen, dat vrijwel parallel wordt uitgevoerd rond het moment van indiening van de aanvraag. Daarbij spelen 3 partijen een rol: Tygron als beheerder monitortool, Centric voor de workflow en de Gemeenten als inhoudelijk behandelaar. In deze discussie loopt het GEMMA proces Vergunningen ontheffingen en de opdracht om bestendige informatie te verstrekken door elkaar. De laatste handeling valt immers onder het GEMMA proces Monitoring en Risicoanalyse. Een andere constatering is dat we van een gesloten naar een open stelsel gaan, waarbinnen meerdere partijen een rol gaan spelen en processen nadrukkelijk samenkomen. Dan gaat het niet meer alleen om controleren, maar er veel meer op kunnen vertrouwen, dat de partner in de keten tijdig de juiste en direct bruikbare informatie levert. Dan laat automatisch ook de regie zich anders voelen, omdat de regie in de keten gecompliceerder is dan de regie in het eigen proces.

De aanvrager krijgt in OZON inzage in het Omgevingsplan en kan vaststellen hoe zijn initiatief past in dat plan. Met behulp van de monitoringstool (T) krijgt hij te zien waar nog ruimte zit, zowel binnen de activiteiten (metrages, aantallen) als binnen het programma (de omgevingswaarden). De aanvrager bepaalt of zijn initiatief past of niet en zal op basis daarvan zijn keuze maken. Voordat de aanvrager de *breinaald* op de kaart zet heeft de gemeente er voor gezorgd, dat de informatie bestendig en actueel beschikbaar is door middel van een monitoringstool (T). In de Tygron engine wordt een project aangemaakt, dat gekoppeld is aan de hele gemeente of een benoemd deel daarvan en de monitoringstool (T) wordt gevuld met alle informatie, die de gemeente nodig acht voor het beheer van de fysieke leefomgeving. Elke volgende aanvraag wordt zo geïnformeerd en op het moment van indienen maakt de monitoringstool een "foto" (een momentopname) van de indicatoren van het Omgevingsplan als juridische bewijslast voor zowel aanvrager als gemeente. De monitoringstool bewaart deze bij de aanvraag behorende informatie en koppelt dit aan het tijdstip van indiening. Door de inhoud van de aanvraag direct te verwerken krijgt een volgende aanvrager een zuiver beeld van de dan geldende situatie. De informatie die bij de betreffende aanvraag hoort kan in geval van weigering of intrekking direct worden verrekend (het omgekeerde proces). In dat geval ontvangt de monitoringstool het signaal uit de workflow.

Op moment van indienen start dus een parallel spoor. Een aanvraag wordt (automatisch of handmatig) ingeboekt (C) in het zaakstelsel en de workflow wordt gestart. Naast de aanvraag worden ook alle bijlagen van de aanvrager + de 'foto' van het omgevingsplan van het moment van indiening opgepakt en gearchiveerd. De gemeente start de procedure en een van de eerste handelingen is het doorgeven van de publicatie van de aanvraag aan het LVBB.

Het gaat in de praktijkproef om het helder krijgen van de nieuwe procedure en de definiëring van de koppelmomenten tussen de twee leveranciers. Tygron doet voorwerk en gaat aan de slag op het moment dat iemand iets aanvraagt en Centric is volgendelijk een fractie van een seconde later als de zaak moet worden aangemaakt. De koppeling tussen beide leveranciers is belangrijk. Rekening houdend met het gegeven dat er binnen Den Haag meer (gemandateerde) vergunningbehandelaars zijn met andere workflow processen, moet dit koppelvlak worden ge-upgrade tot een landelijke standaard.

Een ander punt van zorg is, dat op dit moment en ook in 2021 het DLO niet voorziet in het *intelligent* verwerken van de aanvragen. Het formulier in het DLO is een digitale vragenboom. Het resultaat van een ingevuld formulier is een PDF: een bericht conform STAM/IMAM én een stuk (XML of JSON) met de vragen en de antwoorden. Het formulier is op dit moment een PDF zonder verdere voorzieningen, zodat de aanvrager geen andere mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld 100 woningen en 150 m² detailhandel aan te vragen. Als dit te meten activiteiten of waarden zijn in de monitoringstool, dienen die na ontvangst door de gemeenten handmatig te worden ingevoerd. Dat is voor een enkele aanvraag nog wel te doen, maar als dat in Den Haag straks gaat over duizenden aanvragen laten de gevolgen zich raden. Hoge kosten bij invoer, tijdverlies en een stelsel dat voor Den Haag geen bestendige informatie gaat leveren. In het DLO (aanvraagformulier) moet daarom een voorziening komen, die de aanvrager helpt en opdraagt om een aantal verplichte velden in te vullen, die - in ons geval door Tygron (aan de poort) en Centric - automatisch verwerkt kunnen worden.

Tygron levert derhalve haar metingen door met de aanvraag aan Centric, maar de omgekeerde route kan ook worden gevolgd als bij de uiteindelijk de beslissing met behulp van de salderingsmethodiek toch afwijkende standpunten zijn ingenomen. Deze resultaten worden door Centric op moment van besluitvorming gedeeld met Tygron om op die wijze de monitoringstool weer up to date te brengen.

Voorlopige conclusies

- *Naast aanvragen zullen reserveringen binnen activiteiten en omgevingswaarden moeten worden gefaciliteerd. In beginsel heeft een reservering juridisch dezelfde status als een formele aanvraag.*
- *Nog een punt van onderzoek is relatie van de monitoringstool met het Digitaal Loket Omgevingswet. De monitoringstool is gekoppeld aan het omgevingsplan zal op die wijze worden ontsloten.*
- *Van de indiening van een aanvraag moet een momentopname worden gemaakt. Deze foto dient voor alle partijen als bewijslast en wordt gekoppeld aan het juridische tijdstip van indiening.*
- *Op dit moment moeten de te monitoren onderdelen, metrages, aantallen e.d. handmatig worden ingevoerd in de monitoringstool. In de praktijkproef gaat het voorlopig alleen om aantallen woningen.*
- *Analoge aanvragen gaan een grote rol spelen in de keten die in de praktijkproef is beschreven. Deze aanvragen moeten worden ingeboekt in het zaaksysteem en in de monitoringstool. Dit gaat vertraging opleveren zowel in verwerking als in het beschikbaar stellen van bestendige informatie. Ook voor de aanvrager kan dit tot vervelende consequenties leiden om dat digitaal ingediende aanvragen eerder een claim zullen leggen dan de analoge aanvrager. Moment van indiening is namelijk anders.*
- *Tussen de leveranciers (de Engine van Tygron en de Portaal van Centric) moet informatie worden uitgewisseld. Een voorbeeld is opgenomen in de visualisering. Tussen beide leveranciers moet informatie worden uitgewisseld en een koppelvlak worden gerealiseerd. Een vraag is of STAM hiervoor toepasbaar is.*
- *Omdat een gemeente met verschillende partijen te maken heeft die vergunningaanvragen behandelen (denk aan een RUD) is het niet ondenkbaar dat een RUD met een ander workflowsysteem werkt. Ook die aanvraag (activiteit milieu) moet worden gemonitord en dus zal het koppelvlak moeten functioneren tussen de verschillende softwarepakketten.*
- *Een handmatige invoer van een monitoringstool is in een praktijkproef te overzien. Er is ook geen andere optie, omdat de technologie nog niet is ontwikkeld. Het laat zich raden als gemeenten straks duizenden aanvragen (digitaal en analoog) handmatig moeten invoeren. Dat leidt tot vertraging, hoge kosten en een onbetrouwbare monitoring op de verschillende momenten van indiening.*