



Digitale Transformatie Publieke Sector

Bestuurlijk-organisatorische analyse standaardisatie Omgevingswet

Eindrapportage

Inhoud

1. Introductie	2
Achtergrond	2
Opdracht	2
Werkwijze	2
Opbouw rapport	3
2. Benadering	4
Een informatie-netwerk	4
Interoperabiliteit	4
Bestuurlijk landschap	4
Factoren voor succesvolle standaardisatie	5
3. Analyse	7
Netwerk	7
Omgeving	8
Inspanning en resultaat	9
Verandercapaciteit	9
Standaards	10
Governance structuur	11
4. Conclusie	12
Synthese	12
Kansen	12
Aandachtspunten	13
BIJLAGE: Geraadpleegde bronnen	16

1. Introductie

Achtergrond

De omgevingswet is een omvangrijke en ingrijpende wijziging in de wijze waarop binnen de Nederlandse samenleving sturing wordt gegeven aan de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. Maatschappelijk moet deze wet bijdragen aan een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving en omgevingsruimte, plus een doelmatiger ontwikkeling, gebruik en beheer. De wet beoogt een nieuwe wisselwerking tussen samenleving en overheid, waarbij niet zozeer de systeemwereld van de overheid maar de leefwereld van burgers en bedrijven centraal staat.

De wet brengt een aanzienlijk nieuwe werkwijze met zich mee, met sleutelbegrippen als co-creatie, interbestuurlijke samenwerking, dienstverlening via één-loket, en integraliteit en flexibiliteit in de planvorming, afweging en besluitvorming.

Deze nieuwe werkwijze heeft als gevolg forse impact op de manier waarop informatie en ondersteunende technologie wordt ingezet en gebruikt, hier verder kortweg aangeduid als digitale ondersteuning.

De voorbereiding voor de invoering van de Omgevingswet zijn in volle gang. De komende jaren moeten alle juridische organisatorische en digitale uitwerkingen zijn afgerond, voordat de wet daadwerkelijk in werking treedt.

Opdracht

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet is een onafhankelijke werkgroep Standaardisatie ingesteld. Deze werkgroep heeft een aanjagende en adviserende rol binnen het implementatieprogramma. De (tijds) oprichting en positionering van de werkgroep laat zien dat het belang van standaardisatie wordt onderkend.

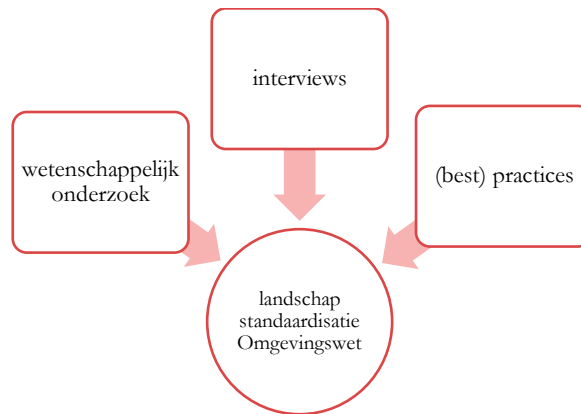
Redplume is door Geonovum gevraagd om voor de werkgroep standaardisatie digitaal stelsel omgevingswet het standaardisatielandschap in kaart te brengen en duiding te geven aan knelpunten en kansen. Redplume heeft hierbij vooral gekeken naar bestuurlijk-organisatorische aspecten.

Werkwijze

In de eerste plaats is gebruik gemaakt van uitkomsten van recent wetenschappelijk onderzoek naar interoperabiliteit. Hierbij is een recent proefschrift over dit onderwerp gebruikt, plus een Europees onderzoek waarbij 77 praktijkcases zijn onderzocht. Deze literatuur is gebruikt om begrippen te duiden en om referentiekaders te ontwikkelen.

In de tweede plaats is een (beperkt) aantal interviews met betrokken actoren binnen de Omgevingswet, te weten vertegenwoordigers van KING, Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat. Deze interviews hebben vooral licht geworpen op de specifieke uitdagingen die de Omgevingswet met zich meebrengt op het gebied van standaardisatie, plus de rol die de werkgroep hierbij kan vervullen.

In de derde plaats is gebruik gemaakt van lessen die zijn te formuleren op basis van een aantal standaardisatietrajecten op nationaal en internationaal niveau. Hierbij is gekeken naar ervaringen bij de Europese Commissie, een aantal andere Europese landen, en een aantal nationale trajecten, waaronder de zorg en SBR.



Figuur 1 Werkwijze onderzoek

Voor de verantwoording van de gebruikte databronnen, zie bijlagen.

Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In paragraaf 2 presenteren we een model van de factoren die een rol spelen bij adoptie van (succesvolle) standaardisatie. Tevens lichten we de begrippen standaardisatie en interoperabiliteit nader toe, omdat het hier gaat om veelomvattende en complexe onderwerpen.
- In paragraaf 3 bediscussiëren we de factoren voor succesvolle adoptie van standaards binnen de context van de Omgevingswet. Daarbij maken we ook gebruik van lessons learned uit andere standaardisatie-trajecten.
- In paragraaf 4 formuleren we kansen en aandachtspunten voor de werkgroep, op basis van de voorgaande bevindingen.

2. Benadering

Een informatie-netwerk

De Omgevingswet beoogt een nieuwe vorm van samenwerking tussen bestuurlijke actoren enerzijds, en tussen bestuur en samenleving anderzijds. Deze vorm van samenwerking kunnen we zien als een informatie-netwerk, waarbij tussen allerlei verschillende actoren informatie wordt uitgewisseld en gedeeld.

Standaards spelen een belangrijke rol bij deze digitale ondersteuning. De Omgevingswet vereist namelijk dat informatie uit verschillende systemen kan worden uitgewisseld en gecombineerd. Dit wordt ook wel aangeduid met het begrip “interoperabiliteit”.

Interoperabiliteit

Interoperabiliteit heeft betrekking op technische, semantische en organisatorische issues van het delen en uitwisselen van informatie.

Onder de technische standaards vallen alle hard- en software componenten, systemen en platforms die machine-to-machine communicatie mogelijk maken. De syntax van begrippen wordt hier ook onder verstaan, oftewel de formats van data. (XML, HTML, ASN etc.) Onder semantiek wordt verstaan de betekenis van begrippen., plus de kwaliteitseisen die hiermee verband houden. Ook wordt semantiek in verband gebracht met integratie van informatie, waarbij verschillende delen van informatie met elkaar in verband worden gebracht ten behoeve van een nieuwe/andere functie. Organisatorische interoperabiliteit associeert aan begrippen als samenwerking, afstemming en coördinatie, en omvat administratieve, operationele, juridische en culturele aspecten.

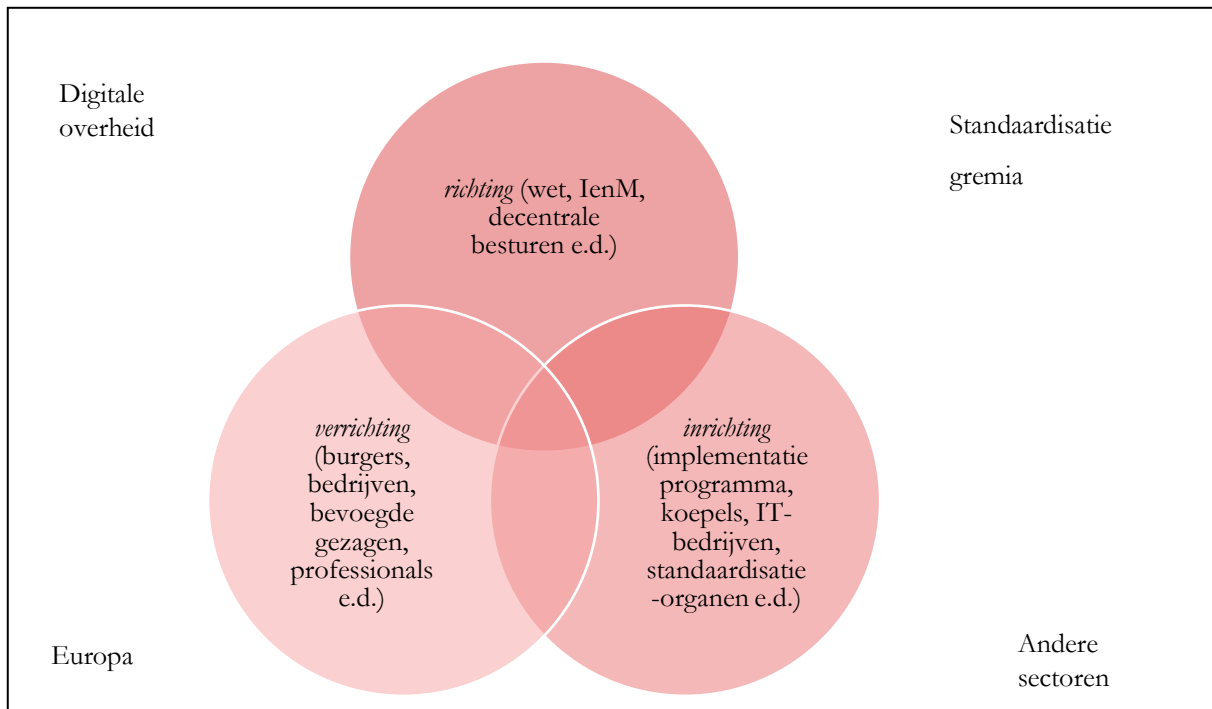
Interoperabiliteit gaat echter niet alleen om het ontwikkelen en vaststellen van verschillende soorten standaards. Het deelwoord “ability” duidt aan dat het ook erg belangrijk is dat partijen bereid en in staat zijn om standaarden te adopteren. Kort samengevat: het gaat niet alleen om de inhoud van de standaards, maar ook om het proces.¹

Bestuurlijk landschap

Bij de Omgevingswet draait het om een groot aantal actoren in dit netwerk. Naast de beleidsmatige actoren (“richting”) is een heel scala aan actoren bezig met de “inrichting” van het (digitaal) stelsel van de Omgevingswet, zodat straks de “verrichting” kan plaatsvinden, door burgers, bedrijven, bevoegde gezagen, professionals etc.

Dit bestuurlijk landschap kan verder gepositioneerd worden binnen een bestuurlijke omgeving, waarin ook diverse actoren actief zijn op het gebied van standaardisatie. Voorbeelden zijn het domein van de digitale overheid (GDI e.d.), andere bestuurlijke sectoren (veiligheid, sociaal domein e.d.), Europa (Inspire Interoperabiliteit e.d.), en andere standaardisatie gremia (Forum Standaardisatie, NORA e.d.)

¹ Wat betreft dat proces kan nog nader onderscheid worden gemaakt tussen standard making en standard adopting. Standard making zien we als het proces van afweging en besluitvorming rondom de keuze van een specifieke standaard. Dit proces kent zijn eigen (technische) dynamiek. Hoewel niet onbelangrijk laten we het hier verder buiten beschouwing, omdat naar onze mening de nadruk moet liggen op het vraagstuk van adoptie. Hier gaat het om de vraag hoe een standaard succesvol wordt geïmplementeerd en nageleefd, zodat de beoogde impact ook wordt gerealiseerd.



Figuur 2 Bestuurlijk landschap Omgevingswet

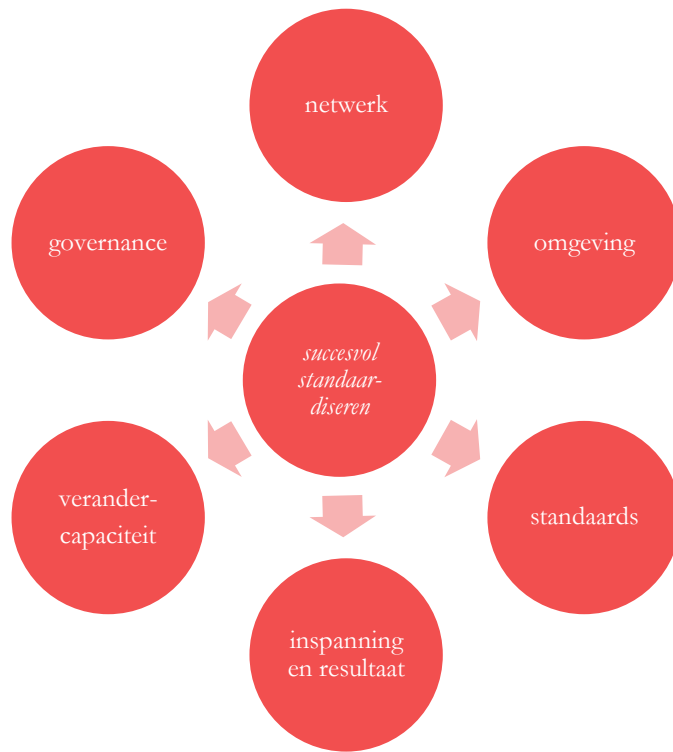
Dit overzicht maakt duidelijk dat een groot aantal actoren, actief is als het gaat om standaardisatie. Tevens is duidelijk dat de belangen en posities van deze actoren niet altijd synchroon lopen, ondanks dat wellicht de meeste het algemene doel van interoperabiliteit onderschrijven.

“Standardisation is like world peace.
Nobody is against it, but.....”

Factoren voor succesvolle standaardisatie

In het volgende model worden de factoren benoemd die een rol spelen bij standaardisatie in een netwerk van actoren zoals dat bij de Omgevingswet bestaat.

- De specifieke karakteristieken van het netwerk of domein:
- De specifieke kenmerken van de omgeving van het betreffende domein of netwerk;
- De inspanning noodzakelijk om standaarden te implementeren (technisch, semantisch, organisatorisch) en het resultaat hiervan;
- De verandercapaciteit van de individuele organisaties die de standaarden moeten implementeren.
- De specifieke kenmerken van de standaards zelf, en de wijze waarop ze tot stand komen.
- De governancestructuur rondom standaardisatie in het betreffende domein.



Figuur 3 Factoren bij succesvolle standaardisatie (ontleend aan F. Henning, 2015)

Dit model laat niet alleen de relevante factoren zien, maar maakt tevens duidelijk dat een overkoepelende (“holistische”) visie nodig is om succesvol standaards te implementeren binnen het domein van de Omgevingswet.

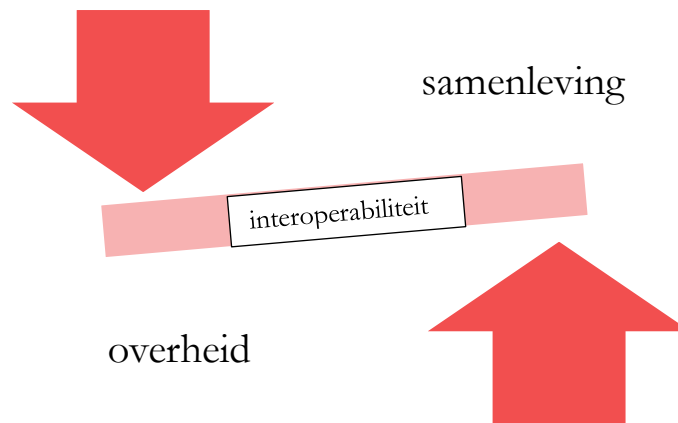
In de komende paragraaf zullen deze geschetste factoren worden bediscussieerd.

3. Analyse

In deze paragraaf bespreken we de verschillende factoren die een rol spelen bij succesvolle standaardisatie. We doen dit vanuit het oogpunt van kansen en knelpunten binnen het domein van de Omgevingswet.

Netwerk

In de Omgevingswet staan begrippen centraal als co-creatie, decentralisatie en integratie. In informatiekundige termen betekent de Omgevingswet dat op vele manieren informatie moeten worden gedeeld en uitgewisseld. Vanuit het oogpunt van standaardisatie is het relevant dat het hierbij niet alleen gaat om interbestuurlijke uitwisseling, in het bijzonder de uitwisseling van informatie tussen de verschillende bevoegde gezagen. De wet spreekt ook over informatie-symmetrie tussen burgers, bedrijven, professionals en het bevoegd gezag. In termen van interoperabiliteit willen we daarom onderscheid maken tussen interne operabiliteit, binnen de overheid, en externe interoperabiliteit, tussen overheid en samenleving.



De afgelopen decennia heeft de overheid vooral geïnvesteerd in het ontwikkelen van de interne interoperabiliteit, met programma's op het gebied van basisregistratie, generieke digitale infrastructuur e.d. De interfaces met de samenleving zijn via digitale loketten vormgegeven, hoofdzakelijk volgens de logica en de standaards van de overheid zelf.

De Omgevingswet stelt echter dat deze logica, ook in informatiekundige termen, meer in balans moet worden gebracht met de behoeften en wensen van de samenleving. Dat betekent dat bij standaardisatie in de toekomst veel meer rekening moet worden gehouden met standaards die in gebruik zijn bij burgers, bedrijven en professionals. Het gaat hier niet alleen om technische standaards (bijv. gebruiken van social media apps), maar ook semantische. Hoe zorg je er bijv. voor de er een goede link wordt gelegd tussen populair woordgebruik ('schuurtjes') en professioneel gebruik van begrippen ('opstallen'). Aan de definitie van interoperabiliteit zou in dit opzicht een extra toevoeging kunnen plaatsvinden: social interoperability².

Hoewel met de Omgevingswet in bestuurlijk-organisatorische zin een nieuwe invulling aan het Omgevingsrecht wordt gegeven voor de komende jaren, is niet uitgesloten dat specifieke nieuwe politieke eisen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid of klimaatbescherming, tot nieuwe of andere invulling kan leiden³. Ook kunnen bestuurlijke discussies

² Ontleend aan M. Sprenger van NICTIZ, die dit aspect onderkent binnen de zorg, waar systemen en mensen (patiënten en professionals) voortdurend met elkaar in interactie zijn.

³ De looptijd van de implementatie van de Omgevingswet doorkruist de zittingstermijn van -waarschijnlijk- meerdere kabinetten. Wijzigingen zijn dus per definitie niet uitgesloten.

over herindelingen danwel het functioneren van (onderdelen van) de bevoegde gezagen (bijv. de RUD's) aanleiding zijn voor nieuwe modellen of invullingen. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de inrichting van de informatievoorziening, en de daarin toegepaste standaards.

Omgeving

De invoering van de Omgevingswet vindt niet plaats in splendid isolation. Er zijn raakvlakken met diverse andere ontwikkelingen en domeinen, en de standaardisatie die daar plaats vindt of heeft plaatsgevonden.

Om een paar pregnante domeinen te noemen:

Het domein van de digitale overheid.

Het geodomein en het domein van de digitale dienstverlening hebben zich de afgelopen jaren relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkeld. In het kader van Digitaal 2017 is binnen diverse bestuurslagen flink geïnvesteerd in formats en frameworks voor digitale dienstverlening, waaronder ook éénloket functionaliteiten.⁴ Ook is de afgelopen decennia een digitale infrastructuur ontwikkeld. Naast een set met basisregistraties (waaronder die op het geodomein), bevat deze infrastructuur o.a. ook platforms voor het ontsluiten van informatie (bijv. MijnOverheid.NL), communicatienetwerken (Digipoort, Digikoppeling e.d), en middelen voor identificatie en authenticatie (Idensys). De functionaliteit zal ook min of meer ook vertrekpunt zijn voor het DSO.

Het domein van Europese regelgeving en standaardisatie.

Het geodomein werkt al jaren aan de invoering van de EU kaderrichtlijn Inspire, dat vooral technische en semantische standaards bevat. Daarnaast is tevens andere regelgeving relevant vanuit Europa, zoals de aankomende verordening op het gebied van privacy, regelgeving met betrekking tot open data, beveiliging, cloudservices etc. Ook is Europa zeer actief op het gebied van grensoverschrijdende interoperabiliteit. Hiervoor zijn diverse frameworks en tools ontwikkeld die nationaal kunnen worden toegepast.⁵

Het domein van nationale interoperabiliteit en standaardisatie

Op nationaal vlak wordt veel energie gestoken in een nationaal referentiemodel voor interoperabiliteit (de Nora). Dit referentiemodel heeft inmiddels diverse vertalingen naar bestuurslagen en domeinen gekregen. Het geodomein gaat hier ook steeds meer integraal deel van uitmaken⁶. **“Spatial is not special”**

Smart Cities & Regions.

Onder deze noemer vindt op dit moment een technologische innovatie plaats, waarbij technologieën als big data, internet of things, sensing, data analytics e.d. steeds meer toepassing vinden, vooral binnen (grotere) steden. De dataficering van de fysieke en sociale buitenwereld die hiervan het gevolg is, betekent dat nieuwe beleids- en besturingsmodellen mogelijk worden. **Het domein van de Omgevingswet is natural playground voor deze nieuwe innovaties.**

Het is niet ondenkbeeldig dat bestaande processen van dienstverlening en onderlinge samenwerking als gevolg van deze nieuwe technologie een geheel ander karakter krijgen. Overheden zullen in ieder geval voorbereid

⁴ Een goed voorbeeld van een interbestuurlijke éénloket-functie is Antwoord voor Bedrijven van het ministerie van EZ.

⁵ Voor een goed overzicht, zie de website van het ISA-programma van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/isa/>

⁶ Voor meer info, zie: http://wiki.geonovum.nl/index.php?title=1.7.1_Architectuur

moeten zijn op het gebruik van (grote) hoeveelheden nieuwe data. Dit brengt ook nieuwe discussies over te gebruiken standaards met zich mee.

Andere bestuurlijke domeinen.

De Omgevingswet betekent niet alleen een integratie van deeldomeinen zoals milieu, ruimtelijke planning, stedelijke en landelijke ontwikkeling e.d., maar betekent ook dat er raakvlakken ontstaan met domeinen als veiligheid of sociale kwaliteit. Informatie-uitwisseling met deze domeinen en over deze thema's zal mogelijk moeten zijn.

Inspanning en resultaat

Het domein van de Omgevingswet is geen onbeschreven blad. De afgelopen decennia is, zij het soms moeizaam, gewerkt aan een groot aantal standaarden die zijn geïmplementeerd. Hoewel niet onbeschreven, bestaat er geen eenduidig beeld van het gebruik van standaarden binnen de verschillende bevoegde gezagen. Tussen bestuurslagen, en zelfs binnen een bestuurslaag, zijn nadrukkelijk verschillen zichtbaar in de mate van gebruik van standaarden. Daarnaast zijn er ook onderdelen en aspecten waarvoor geen standaard in gebruik is, of juist concurrerende standaarden.

Wat betreft het domein van standaardisatie blijkt in de praktijk vaak dat technische en syntactische standaards vaak de jure (door internationale comités of werkgroepen) of de facto (door de IT-markt) worden vastgesteld. Semantiek en processen blijken meestal binnen de invloedssfeer van de overheid zelf te liggen, op basis van consensusbesluitvorming.

Interessant is ook dat in de praktijk vaak amper sprake is van directe uitwisseling tussen systemen, maar dat gebruik wordt gemaakt van allerlei "hulpinstrumenten", zoals verwijs en routeringsindexen, identificerende gegevens, en authenticatiesystemen. Vaak zijn dit soort instrumenten zijn (deels) al geïmplementeerd, of hebben een zekere basis (bijv. binnen de digitale overheid). Het is dus van belang te bezien welke eigen manoeuvreerruimte op dit gebied bestaat⁷.

Het "waarom" zal een belangrijke rol moeten spelen in de discussie over standaardisatie⁸.

Wat betreft het resultaat is de neiging in de praktijk om hoofdzakelijk vanuit het belang van de eigen organisatie of de eigen bestuurslaag te redeneren. Ervaringen met andere grote standaardisatietrajecten (zoals bijvoorbeeld destijds bij de invoering van de wet GBA) hebben dat overduidelijk aangetoond. De uitdaging bij de Omgevingswet zal worden om vanuit de brede scope en horizon die de wet definieert te kijken naar de noodzaak van standaards.

Verandercapaciteit

De organisaties die de Omgevingswet moeten uitvoeren, zijn ook verantwoordelijk voor een implementatie-inspanning wat betreft standaards. Het gaat hier niet alleen om organisaties in de eerder genoemde eerste ring (de uitvoerders van de Omgevingswet), maar ook uit de buitenring (de facilitators van de Omgevingswet). Onder die laatste groep behoren bijv. de IT-leveranciers, die een zeer belangrijke rol spelen bij het tijdig realiseren van de noodzakelijke IT-

⁷ De invulling van de definitie van standaards met techniek, semantiek en organisatie gaat voorbij aan het feit dat ook bepaalde voorzieningen "standaard" kunnen worden aangeboden. Een voorbeeld is een aansluiting op basisregistraties, een authenticatiedienst, etc. Dergelijke voorzieningen kunnen als "enabler" een belangrijke rol spelen in het faciliteren van interoperabiliteit.

⁸ Aldus Rob Kuipers, vanuit de overheid ambassadeur van Standaard Business Reporting in Nederland. Zie ook: <http://www.sbr-nl.nl/actueel/nieuwsberichten/item/titel/toekomstvisie-sbr-sbr-op-weg-naar-2020/>

ondersteuning.⁹ Vanzelfsprekend spelen ook de organisaties die als informatiehuis functioneren, hierbij een belangrijke rol.

Bij de implementatie van de Omgevingswet zal rekening moeten worden gehouden met de verandercapaciteit van deze betrokken actoren, waarbij voortdurend ook mogelijke raakvlakken met parallelle trajecten moeten worden bekeken, die eventueel ten koste gaan van capaciteit die aan de implementatie van standaardisatie binnen de Omgevingswet kan worden besteed, danwel juist als hefboom of katalysator kunnen werken.

In het verleden zijn (vaak negatieve) ervaringen opgedaan met samenloop van verschillende omstandigheden¹⁰, waarbij betrokken organisaties voor lastige keuzes stonden wat betreft in te zetten capaciteit. Een overall benadering is daarom van belang, waarbij voor iedere organisatie en/of bestuurslaag de verandercapaciteit in breder perspectief wordt gezien, dan alleen sec de inspanning die voor de Omgevingswet noodzakelijk is.

Daarbij is ook van belang om onderscheid te maken in de setting waarin actoren opereren. Voor wat betreft bevoegde gezagen is het relevant hierbij onderscheid te maken tussen:

- de individueel organisatorische setting;
- de horizontale setting van de bestuurslaag;
- de verticale setting van interbestuurlijke samenwerking;
- cross-border samenwerking.

Standards

Standards hebben betrekking op verschillende onderwerpen, vaak onderscheiden in techniek, semantiek en organisatie. Hoewel in principe alle drie de aspecten een belangrijke rol spelen, blijkt in de overheidspraktijk vaak de meeste energie en tijd te gaan naar organisatorische interoperabiliteit. Met name in werkvelden waar partijen in nieuwe vormen met elkaar moeten samenwerken, is dit een belangrijk issue. Bij de Omgevingswet zijn minimaal twee domeinen te benoemen waar een dergelijke vorm van nieuwe samenwerking tot stand moet komen: de dienstverlening via het ene loket, en de integrale planvorming.

De afgelopen jaren is binnen de meeste overheidsorganisaties de nodige ervaring opgedaan met het inrichten van éénloket functies. De virtuele integratie in de front-office bleek daarbij het minst problematisch. De noodzakelijke afstemming en samenwerking in de back-office echter des te meer. Interbestuurlijke éénloket-functies kennen deze problematiek in versterkte mate.

Hoewel in theorie informatie (eigenlijk data) vaak als een stabiele grondstof voor processen wordt gezien, blijkt in de praktijk dat processen de context definiëren waarbinnen die data worden gebruikt. Te vergaande standaardisatie kan de noodzakelijke vrijheid belemmeren of inperken, die nodig is om bepaalde processen goed uit te voeren. Zeker bij een domein als de Omgevingswet, waarin data vaak gerelateerd zijn aan een (fysieke) context, kan zich deze discussie voordoen.

“Water in Limburg betekent namelijk iets heel anders dan water in Groningen”

⁹ Overigens biedt een nieuwe wet vaak ook weer kansen aan nieuwkomers op de markt. De bestaande IT-capaciteit is dus niet alleszeggend.

¹⁰ Een bekend voorbeeld zijn de gemeentelijke sociale diensten in de jaren negentig, die hun informatievoorziening zowel aan fraudebestrijding als aan werkbegeleiding moesten aanpassen. Soms zorgen ook externe omstandigheden voor samenloop, zoals millennium of de euro.

Standaardiseren betekent dus ook zoeken naar het juiste evenwicht. Standaardiseer waar het moet, niet waar het kan, lijkt het adagium.¹¹

Wat betreft de organisatie binnen het domein van de Omgevingswet zal de komende jaren de nodige dynamiek zichtbaar zijn. De samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en met andere actoren wordt volop beproefd in allerlei experimenten, en zal uiteindelijk leiden tot een aantal samenwerkingsmodellen.

Het is de vraag of daarbij sprake kan zijn van één uniforme werkwijze, of een uniforme werkwijze per bestuurslaag. Hoewel één standaardwerkwijze ontegenzeggelijk veel voordelen heeft, blijken in de praktijk overheden toch vaak vast te houden aan hun eigen autonomie als het gaat om de inrichting van werkwijzen en bijbehorende procedures.¹²

Governance structuur

Ten aanzien van de governance is de zal zich de vraag voordoen hoe centraal of decentraal deze kan worden belegd. De omvang, complexiteit en integraliteit van het domein van de Omgevingswet vraagt om centrale sturing, terwijl tegelijkertijd de strekking is dat juist meer vrijheid en flexibiliteit op decentraal niveau wordt geboden.

Het succes van standaardisatie staat of valt met de mate waarin de standaards worden nageleefd. Governance kan in principe in twee smaken komen: hard of zacht. In de bestuurlijke praktijk in Nederland zijn mengvormen zichtbaar.

Zo wordt door het ministerie van BZK op dit moment een wet voorbereid rondom de implementatie van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), waarbij ook wettelijk toezicht wordt ingericht op naleving van de standaards van de GDI.¹³

Daarnaast zijn voorbeelden bekend van soft governance. Ervaringen, met name ook in landen die succesvol opereren op het gebied van de digitale overheid (zoals Denemarken en Estland) laten zien dat succesvolle governance vaak veel meer een kwestie is van -in een vroegtijdig stadium- daadwerkelijk betrekken van alle relevante actoren, dan harde maatregelen achteraf qua naleving. Ook instrumenten als benchmarking en inzet van guidelines en tools om hulp te bieden bij de implementatie, sorteren effect. De wijze waarop de NORA opereert, kan worden gezien als een vorm van soft governance.¹⁴

¹¹ Om een voorbeeld te geven: in de zorgsector heeft men 90 informatiebouwstenen gedefinieerd, die de basis vormen voor de meeste informatiebewerkingen die plaatsvinden. Deze bouwstenen zijn ontwikkeld vanuit principes als: registratie bij de bron, enkelvoudig vastleggen/meervoudig gebruik e.d Zie voor meer info: <https://www.nictiz.nl/publicaties/presentaties/ehealth-en-interoperabiliteit>

¹² Bij de decentralisatie van Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) in 1994 is destijds door de VNG een poging ondernomen om niet alleen een standaard voor de informatievoorziening te ontwikkelen (het toenmalige GFO WVG), maar ook een model voor de inrichting van de nieuwe administratieve procedures (model AO). Dit model AO was een handreiking aan gemeenten.

¹³ Voor meer info, zie: <https://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017/digitalisering-aanbod/gdi>

¹⁴ Voor meer info, zie: http://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online

4. Conclusie

Synthese

De nieuwe Omgevingswet omvat een uitgebreid werkdomein, waarbinnen een groot aantal verschillende spelers actief is. Vanuit het oogpunten van interoperabiliteit en standaardisatie is het daarbij van belang onderscheid te maken tussen de externe dimensie, van waarbij de overheid en samenleving steeds meer gelijkwaardig optrekken en een interne dimensie, waarbij de verschillende overheden vanuit hun eigen positie en belangen moeten samenwerken.

De omslag van systeemwereld naar leefwereld betekent een forse nieuwe werkwijze, waarbij informatie op een andere wijze uitgewisseld en gedeeld gaat worden. Dit brengt de noodzaak met zich mee om binnen het informatie-netwerk dat de Omgevingswet in feit met zich meebrengt, na te denken over het vraagstuk interoperabiliteit. Specifiek draait het hierbij om afspraken op het niveau van de techniek, semantiek en organisatie.

De wijze waarop deze afspraken tot stand komen en al dan niet tot succesvolle naleving leiden, wordt door een aantal factoren beïnvloed. In dit rapport hebben we onderscheid gemaakt tussen het netwerk van de Omgevingswet, de omgeving, de governance, de standaards, de verandercapaciteit en de inspanning en het resultaat.

Iedere factor draagt op zijn eigen manier bij aan de wijze waarop standaardisatie binnen het domein van de Omgevingswet vorm krijgt. Daarbij is duidelijk dat er veel en complexe relaties en afhankelijkheden bestaan, plus dat er de nodige dynamiek bestaat als gevolg van allerlei nieuwe ontwikkelingen, waarbij de uitkomsten ook nog niet helemaal duidelijk zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop samenwerking tussen bestuurslagen binnen het één-loket vorm krijgt, maar dat geldt ook voor de technologische ontwikkelingen, die razendsnel gaan. Het voorbeeld van de opkomst van “Smart Cities” illustreert dit.

Voor wat betreft de standaardisatie-opgave binnen het domein van de Omgevingswet is het zaak al deze factoren in samenhang te bezien en juiste keuzes te maken wat betreft handelingsperspectief. Het is niet moeilijk om de komende jaren heel druk bezig te zijn met standaardiseren binnen het domein van de Omgevingswet, het is wel moeilijk om zodanig te standaardiseren dat het ook de juiste impact heeft. Kort gezegd: ***Choose your battles***

Hier ligt ook de uitdaging voor de werkgroep. Op welke wijze kan men de gevraagde en meest effectieve impact hebben op het standaardisatieproces binnen het domein van de Omgevingswet?

Kansen

Tijdens de interviews is als algemene verwachting geformuleerd dat de werkgroep een pragmatische invulling gaat geven aan het standaardisatievraagstuk binnen het domein van de Omgevingswet. Daarbij is duidelijk dat er nadrukkelijk kansen liggen voor de werkgroep om op het niveau van berichtenstandaards, semantiek en organisatie actief te zijn. Het domein van de techniek is toch grotendeels “buiten reach”.

Wat betreft semantiek zijn er al diverse standaarden in omloop en gebruik. Er zal hier en daar nog sprake zijn van witte vlekken, maar veelal zal het gaan om concurrerende standaarden, of standaarden die met elkaar moeten leiden tot een bepaalde integratie, en om die reden (op onderdelen) moeten worden gewijzigd.

De werkgroep kan proberen een soort alle overkoepelende landkaart te maken van standaards die in omloop zijn, maar een dergelijke fundamentele werkwijze is wellicht te hoog gegrepen. Beter en sneller lijkt een probleemgerichte werkwijze, waarbij de werkgroep op basis van “piepsignalen” opereert als een soort adviseur/mediator. In één van de interviews werd het als volgt geformuleerd: “de werkgroep moet zorgen dat hick-ups in de besluitvorming over standaards snel worden weggenomen.”

Ook lijkt er een kans te liggen voor de werkgroep wat betreft standaardisatie van de samenwerking tussen verschillende bestuursorganen. Dit is op dit moment braakliggend terrein. Tegelijkertijd is dit lastig, aangezien de modellen voor samenwerking op dit moment volop in beweging zijn. Er vinden diverse experimenten plaats, die eerst moeten zijn uitgekristalliseerd, vooraleer over een standaardwerkwijze kan worden gesproken. De werkgroep kan zich inzetten op een dergelijke werkwijze te bespoedigen, en zou ook een rol kunnen spelen om binnen bestuurslagen een eenduidige werkwijze te propageren. Eventueel kan de werkgroep daartoe modellen laten opstellen.

Tot slot ligt er ook een kans voor de werkgroep om bepaalde voorzieningen als standaards te implementeren. Hier ligt nadrukkelijk een raakvlak met de implementatie van de GDI, waar reeds diverse voorzieningen zijn gerealiseerd die binnen het domein van de Omgevingswet kunnen worden (her)gebruikt. Ook zouden nieuwe voorzieningen waar nodig ontwikkeld kunnen worden (zoals aansluitvoorzieningen).

Aandachtspunten

Wanneer de opgave van de werkgroep in beschouwing wordt genomen, en de positie en de armslag die de werkgroep heeft, is een aantal aandachtspunten of randvoorwaarden te formuleren, om de opgave van de werkgroep tot een succes te maken.

Bij deze aandachtspunten hebben we gekeken naar de wijze waarop interoperabiliteitsprogramma's zijn ingericht. We hebben hierbij onderscheid gemaakt tussen generieke programma's voor interoperabiliteit, en specifieke programma's:

- Wat betreft de generieke programma's hebben we gekeken naar het ISA-programma van de Europese Commissie en het nationale Forum Standaardisatie.
- Wat betreft de specifieke programma's hebben we gekeken naar NICTIZ in de zorg en SBR voor bedrijfsmatige rapportages.

Generieke interoperabiliteit:

- De Europese Commissie streeft via het ISA programma¹⁵ grensoverschrijdende interoperabiliteit na in Europa. Zij doet dit door inzet van een framework, strategie en diverse tools en instrumenten. Het framework (in dit geval het European Interoperability Framework) fungeert als een soort mental map van het domein waarbinnen interoperabiliteit tot stand moet komen en de principes die daarbij worden gehanteerd. Daarnaast werkt het programma met een strategie, waarbij periodiek nieuwe prioriteiten en focus wordt aangebracht. Daarnaast biedt men diverse hulpmiddelen en tools aan. De hulpmiddelen maken het ook mogelijk om bijvoorbeeld

¹⁵ Voor meer info, zie <http://ec.europa.eu/isa/>

gegevenswoordenboeken op te stellen en best-practices uit te wisselen. ISA heeft inmiddels ook de bevoegdheid om nieuwe wetgeving van de Commissie te beoordelen op aspecten van interoperabiliteit.

In Nederland werkt de NORA¹⁶ min of meer volgens dezelfde filosofie: niet zozeer standaardiseren op specifieke thema's of sectoren, maar een brede overkoepelende vorm van meta-sturing, via referentie-architecturen, open communicatie etc.

- Het Forum Standaardisatie werkt vanuit een ander model. Het Forum is een breed samengesteld gremium uit publieke en private partijen, dat besluiten neemt over standaards die minimaal noodzakelijk zijn voor interoperabiliteit. Het Forum hanteert daarbij een specifieke governancestijl (pas toe of leg uit) en werkt volgens een vaste en open methodiek. Het Forum werkt min of meer op verzoek: pas als er bepaalde problematieken of ontwikkelingen zijn, buigt men zich over een mogelijke oplossing. Verder monitort het Forum de naleving van standaarden en doet onderzoek naar bepaalde (nieuwe) ontwikkelingen of mogelijke witte vlekken. Het Forum beheert de vastgestelde standaards en publiceert deze ook op haar website. Het Forum kijkt ook naar internationale standaards.¹⁷

Specifieke interoperabiliteit:

- Het programma SBR¹⁸ richt zich op een specifieke soort uitwisseling, namelijk bedrijfsmatige verantwoording, statistiek e.d.. SBR functioneert op basis van een afsprakenstelsel en een architectuur. Binnen het afsprakenstelsel zijn publieke en private partijen vertegenwoordigd en voert de overheid de operationele regie. De architectuur van SBR bestaat uit een taxonomie van begrippen (gegevens en berichtenstandaards in XBRL) en een proces-architectuur, waarmee de koppelingen tussen processtappen worden gedefinieerd en het gebruik van en de eisen aan de berichtenstandaarden. De SBR governance heeft betrekking op zowel het besluitvormingsmechanisme als het beheer van het afsprakenstelsel.

Om te zorgen voor de nodige flexibiliteit in het programma en input rondom nieuwe ontwikkeling is SBR verweven met diverse platforms en gremia. Er wordt gewerkt aan een koppeling van SBR met nieuwe wetgeving, in de zin dat SBR standaarden worden meegenomen in nieuwe wetsvoorstellen.

- Het NICTIZ-programma¹⁹ richt zich op interoperabiliteit in de zorg. In deze sector heeft de overheid een beperkte rol, na eerdere (negatieve) besluitvorming in het parlement over het EPD. NICTIZ ontwikkelt en beheert interoperabiliteitsstandaarden voor gegevensuitwisseling in de verschillende zorgdomeinen. NICTIZ werkt vanuit een interoperabiliteitsmodel. Interessant is dat op alle verschillende lagen afspraken in de vorm van standaarden worden gemaakt: organisatie (taken en verantwoordelijkheden), proces (koppeling tussen activiteiten), informatie (welke informatie), applicatie (standaarden voor data en uitwisseling), IT-infrastructuur (technische voorzieningen e.d.). NICTIZ ontwikkelt dus standaards op alle niveaus van interoperabiliteit.

¹⁶ Voor meer info, zie <http://www.noraonline.nl/wiki/Interoperabiliteit>

¹⁷ Voor meer info, zie <https://www.forumstandaardisatie.nl/>

¹⁸ Voor meer info zie: <http://www.sbr-nl.nl/>

¹⁹ Voor meer info, zie <https://www.nictiz.nl/>

Zowel de generieke als de specifieke programma's voor interoperabiliteit bevatten interessante aanknopingspunten voor de werkgroep bij haar oriëntatie op haar toekomstige positie, werkwijze en beoogde effectiviteit.

BIJLAGE: Geraadpleegde bronnen

Wetenschappelijke literatuur:

Kubicek H. et al (2011), **Organizational Interoperability in E-Government**, Lessons from 77 European Good-Practice Cases.

Henning F., (2015) Living up to standards. **Interoperability Governance and standards Adoption in Government Information Networks.**

Documenten:

Ministerie IenM (2016). De Omgevingswet in thema's. De stelselherziening uitgediept.

Ministerie IenM, VNG, Unie van Waterschappen, IPO (2105). Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.

Ministerie IenM (2106). Doelarchitectuur. Van het digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet in 2018.

Ministerie IenM (2014). Naar de laan van de leefomgeving. Bouwsteen voor een digitaal stelsel Omgevingswet.

Ministerie IenM (2106). Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024 (conceptversie)

Interviews:

Marcel Reuvers, Geonovum

Pieter Meijer, RWS,

Theo Peters, KING

Martin Brederoo, UvW

Websites good-practices:

ISA-programma Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/isa/>

Forum Standaardisatie: <https://www.forumstandaardisatie.nl/>

Standaardisatie in de zorg: <https://www.nictiz.nl/>

SBR: <http://www.sbr-nl.nl/>

Nora: <http://www.noraonline.nl/wiki/Interoperabiliteit>