



Rapport

Verkenning semantiek 2014 – voorlopige resultaten
en aanbevelingen

Geonovum

datum

28 januari 2014

versie

1.0 definitief



Inhoudsopgave

| | | |
|---|--|----|
| | Samenvatting | 3 |
| 1 | Inleiding | 5 |
| | 1.1 Opdracht | 6 |
| | 1.2 Leeswijzer | 6 |
| 2 | Aanpak en resultaten | 7 |
| | 2.1 Groslijst | 7 |
| | 2.2 Top 10 knelpunten | 9 |
| | 2.3 Beproefde methode | 9 |
| | 2.4 Globaal functioneel ontwerp gegevenscatalogus | 10 |
| | 2.5 Workshops | 10 |
| | 2.5.1 Bebouwde kom | 11 |
| | 2.5.2 Pand/gebouw | 11 |
| | 2.5.3 Perceel, terreinen en gebied | 11 |
| | 2.5.4 Zone en kwetsbaar/gevoelig object | 12 |
| | 2.5.5 Ondergrond/bodem | 12 |
| | 2.5.6 Vervallen workshops: monument en activiteit/inrichting | 13 |
| | 2.6 Wetgeving in beeld | 13 |
| 3 | Conclusies en aanbevelingen | 16 |
| | 3.1 Methode | 16 |
| | 3.1.1 Samen werken werkt! | 16 |
| | 3.1.2 Wie beslist? | 17 |
| | 3.1.3 Borging van de methode | 17 |
| | 3.2 Vervolg op workshops | 19 |
| | 3.2.1 Algemeen | 19 |
| | 3.2.2 Bebouwde kom | 19 |
| | 3.2.3 Gebouw/pand | 19 |
| | 3.2.4 Perceel, terreinen, gebieden | 20 |
| | 3.2.5 Zone en kwetsbaar/gevoelig object | 20 |
| | 3.2.6 Ondergrond/bodem | 20 |
| | 3.2.7 Duiden van begrippen met een ruimtelijke component | 20 |
| | Bijlage 1 | 21 |



Samenvatting

De stelselherziening Omgevingsrecht is een majeure wetgevingsoperatie. Honderden regelingen worden samengebracht in vier algemene maatregelen van bestuur. De wet zet in op een aantal verbeterdoelen, zoals meer gebruikersgemak, snellere en betere besluitvorming en minder onderzoekslasten. Om deze doelen te kunnen realiseren is een verbeter slag nodig in de digitale ondersteuning van de wet.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de laan als digitaal stelsel is eenduidigheid in de gebruikte begrippen. In de huidige praktijk worden nog verschillende begrippenkaders gebruikt in verschillende wetten. Ook sluit informatievoorziening niet goed aan, en is het aanbod van dataleveranciers versnipperd.

Het ontwerp van de nieuwe wet is een uitgelezen kans om bestaande problemen met betrekking tot de definitie van begrippen aan te pakken. Maar ook de informatiehuizen zullen een start moeten maken met het vastleggen en op elkaar afstemmen van begrippen.

In deze verkenning is een start gemaakt met het opzetten van een methode om richting te kiezen met geconstateerde 'knelpuntbegrippen' met betrekking tot begripsdefinities. Aan de hand van 10 concrete knelpuntbegrippen is deze methode beproefd. In workshops hebben juristen, beleidsmedewerkers en informatiekundigen gezamenlijk de problematiek verdiept en een voorstel gedaan voor een oplossing. Behalve het voorkomen van verschillende definities voor eenzelfde begrip in verschillende wetten is geconstateerd dat het ontbreken van een passende gegevensset in veel gevallen tot problemen in de praktijk leidt, en tot veel jurisprudentie.

De multidisciplinaire aanpak heeft geleid tot veel awareness over en weer voor elkaars werkveld. Het is belangrijk om te blijven samenwerken gedurende de tijd dat de amvb's en informatiemodellen worden opgesteld, maar ook daarna. Een onafhankelijke organisatie die afhandeling van knelpunten faciliteert is eveneens van belang voor borging van de methode in een beheersituatie.

Een uitdaging voor het vervolg van de verkenning is de vraag wie beslist. De aanname uit het eerst deel van de verkenning houdt namelijk geen stand. Aangenomen werd dat het de beleidsmedewerkers zijn die de beslissingen nemen. Dit doet echter geen recht aan keuzes die gemaakt dienen te worden over informatievoorziening, bijvoorbeeld aanpassing van basisregistraties, inwinnen van nieuwe gegevens etc. Aansluiting zal worden gezocht bij de besluitvormingslijnen van het programma Eenvoudig Beter van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), en de governance op het stelsel van basisregistraties en informatiehuizen i.o. Veel knelpuntbegrippen zijn domeinoverstijgend, ook daar is het van belang goede afspraken over beslissingsbevoegdheid en eigenaarschap van de definities te maken. Uiteindelijk zal de DG Milieu van IenM als stelselverantwoordelijke knopen doorhakken.

Belangrijk voor de borging is een centrale tool waarin gegevensdefinities worden vastgelegd, en de relatie met wetgeving en registraties kan worden bewaakt: de gegevenscatalogus. Dit is een essentiële component binnen de laan van de leefomgeving om de informatie die nodig is voor het beantwoorden van vragen van initiatiefnemers, op te halen bij de informatiehuizen. De definities en vindplaats van de gegevens worden hierin namelijk eenduidig vastgelegd, waardoor vraag en aanbod met elkaar kunnen worden verbonden.

Bij het opstellen van regelgeving dient zoveel mogelijk overwogen te worden om te verwijzen naar begrippen die nu al in basisregistraties zijn vastgelegd. Deze kennen namelijk verplicht gebruik. Ook is het van belang expliciet te duiden welke begrippen een ruimtelijke component hebben. Het streefbeeld is namelijk dat in 2024 alle informatie met één klik/blik op de kaart beschikbaar is.



Aanbevolen wordt om de methode verder uit te werken, en op basis van de knelpuntbegrippen bebouwde kom en gebouw/pand verder te testen, met name op het aspect 'wie beslist'. Verder wordt geadviseerd om de informatiehuizen een start te laten maken met het vastleggen en op elkaar afstemmen van begrippen door middel van het opstellen van informatiemodellen. Daar waar op de raakvlakken tussen de informatiehuizen knelpunten ontstaan, zal de methode eveneens een oplossing moeten bieden. Door vroegtijdig in beeld te brengen welke informatiemodellen nodig zijn, is wettelijke verankering (zoals voor IMRO is geregeld) mogelijk.



Hoofdstuk 1

Inleiding

De stelselherziening Omgevingsrecht is een majeure wetgevingsoperatie. Het wetslagen ervan is een belangrijke prioriteit van dit kabinet. De Omgevingswet die thans bij de Kamer ligt kiest ervoor de regels, afkomstig uit tientallen algemene maatregelen van bestuur, samen te brengen in vier algemene maatregelen van bestuur. Regelgeving bedient zich van een veelheid aan begrippen. De wetgever probeert in regelgeving de betekenis van begrippen te duiden door middel van definities en toelichtingen. Nadere invulling van begrippen vindt soms ook plaats aan de hand van rechterlijke uitspraken.

De wet zet in op een aantal verbeterdoelen, zoals meer gebruikersgemak, snellere en betere besluitvorming en minder onderzoekslasten. Om deze doelen te kunnen realiseren en de mogelijkheden van de nieuwe wet ten volle te benutten is een verbeteringslag nodig in de digitale ondersteuning van de wet. Het streefbeeld waar de Laan van de Leefomgeving naartoe werkt, is dat in 2024 alle beschikbare informatie benodigd voor een ontwikkeling met één klik op de kaart beschikbaar is. Het stelsel stelt de vraag van de gebruikers centraal: ik wil dit op deze plaats, kan dat en mag dat?

Een belangrijke randvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de laan als digitaal stelsel is eenduidigheid in de gebruikte begrippen ('semantiek'). Alleen dan kunnen gebruikersvragen eenduidig worden beantwoord. In de praktijk worden nu nog verschillende begrippenkaders gebruikt vanuit diverse wetten, omgevingsplannen, vergunningen, basisregistraties, de dagelijkse praktijk etc. Het kan voorkomen dat een en hetzelfde begrip meerdere uiteenlopende definities heeft of met net verschillende synoniemen wordt aangeduid. Deze verwarring wordt weerspiegeld in de gebruikerstoepassingen, die zich op deze veelheid aan begrippen baseren.

Het ontwerp van de nieuwe wet is een uitgelezen kans om bestaande problemen met betrekking tot de definitie van begrippen aan te pakken. Het samenvoegen van definities uit verschillende wetten in één Omgevingswet geeft de gelegenheid begrippen opnieuw te definiëren. Om het digitale stelsel goed aan te laten sluiten bij de nieuwe wetgeving is het van belang dat gelijktijdig de definities in de informatievoorziening worden herbezien. Ook hier is namelijk sprake van een versnipperd aanbod van dataleveranciers. Dit zal moeten overgaan in een samenhangend aanbod van gegevens vanuit onderling samenwerkende informatiehuizen. De samenwerking tussen de verschillende informatiehuizen zal zodanig moeten worden georganiseerd, dat gebruikers de gegevens als één (virtuele) databank ervaren.

Alleen door begrippen in wet- en regelgeving, beslisbomen, gebruikerstoepassingen, processen, informatiemodellen, registraties en informatiehuizen met elkaar te verbinden zullen burgers en bedrijven daadwerkelijk uniformiteit herkennen in de gegevens, en kunnen de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden gehaald.



1.1 Opdracht

Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Het huidige omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. Het kabinet wil het omgevingsrecht makkelijker maken en samenvoegen in één Omgevingswet. IenM voert het programma GOAL uit met als doel te komen tot een goed werkend digitaal stelsel ter ondersteuning van de uitvoering van de Omgevingswet.

Voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de Omgevingswet is het van belang dat begrippen en definities, die worden gebruikt in de nieuwe wetgeving, zoveel mogelijk eenduidig zijn en in het digitale stelsel gerelateerd zijn aan begrippen uit de administratieve werkelijkheid. Dit wordt ook wel semantiek genoemd. De uitdaging hierbij is om aan te sluiten bij het doel van de Omgevingswet: eenvoudiger, harmoniseren en reduceren. Het ontwerp van de nieuwe wet is een uitgelezen kans om bestaande problemen rondom semantiek aan te pakken.

Daarom heeft IenM aan Geonovum gevraagd een verkenning uit te voeren voor het opzetten van een beproefde methode voor het oplossen van semantische problemen met betrekking tot de Omgevingswet. De methode dient voldoende houvast te bieden aan het programma Eenvoudig Beter van IenM om bij het opstellen van de uitvoeringsregels semantische problemen op te lossen en in de toekomst te voorkomen. Om dit te doen heeft Geonovum geëxperimenteerd met het identificeren en oplossen van tien fundamentele semantische knelpunten, het op basis van deze ervaring beschrijven van een methode en een advies over de vervolgaanpak. In oktober is gebleken dat de verkenning meer tijd vergt dan vooraf geschat. Dit rapport is de eindrapportage 2014 na de eerste ronde workshops. In 2015 zal een vervolg worden gegeven aan deze verkenning.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van de verkenning evenals de behaalde resultaten beschreven: eerst is een groslijst van knelpuntbegrippen opgesteld (paragraaf 2.1), waar er tien uit gekozen zijn (paragraaf 2.2). In workshops is de problematiek met betrekking tot deze 10 begrippen met betrokkenen vanuit verschillende invalshoeken (juristen, gebruikers, beleidsmedewerkers, informatiekundigen) nader verkend, en is een aanzet gegeven tot een oplossingsrichting. Op basis van de ervaringen is een opzet gemaakt voor een 'beproefde methode' (paragraaf 2.3). Onderdeel van de beproefde methode is een gegevenscatalogus, waarin begrippen kunnen worden vastgelegd. Hiervan is een globaal functioneel ontwerp opgesteld (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 schetst een samenvatting van de resultaten van de workshops. De factsheets en volledige workshopverslagen zijn gepubliceerd via de website van Geonovum, zie: <http://www.geonovum.nl/onderwerpen/omgevingswet/semantiek-omgevingswet>.

In hoofdstuk 3 worden aanbevelingen gedaan voor het vervolg. Paragraaf 3.1 bevat aanbevelingen voor de methode, paragraaf 3.2 doet aanbevelingen over een vervolg op de workshops.



Hoofdstuk 2

Aanpak en resultaten

Dit hoofdstuk geeft aan welke aanpak is gehanteerd om tot een beproefde methode te komen. Ook wordt aangegeven welke (deel) resultaten zijn opgeleverd. Middels de groslijst is een top10 van knelpunten geselecteerd die zowel in de wetgeving als in de informatievoorziening een rol spelen. Deze zijn in workshops nader verkend. Er is een procesbeschrijving gemaakt van een methode, die in de praktijk is getest door het houden van de workshops. Een centrale component van de methode om begrippen in vast te leggen is de gegevenscatalogus, hier is een globaal functioneel ontwerp van gemaakt.

2.1 Groslijst

Het programma Eenvoudig Beter van IenM werkt vanuit juridisch perspectief aan de harmonisatie van begrippen binnen de wet, amvb's en regelingen. Hierbij wordt een inventarisatie (groslijst) opgesteld van begrippen en probleempunten voor semantiek in het domein van de fysieke leefomgeving. IenM vraagt aan Geonovum om aanvullend op dit werk een bijdrage te leveren aan het oplossen van semantische problemen vanuit het perspectief van de praktijk, de gebruiker en met name de gegevensregistraties. Hiermee wordt de verbinding gelegd tussen wet- en regelgeving, begrippen en registraties.

Om zicht te krijgen op de problematiek en begrippen waarbij semantische knelpunten spelen, zijn drie invalshoeken gecombineerd. Begrippen zijn vanuit deze invalshoeken op een groslijst geplaatst.

Juridische invalshoek

Binnen Eenvoudig Beter is een team juristen bezig met het schrijven van de nieuwe Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten op grond van deze wet. Er wordt gewerkt in drie clusters. Er bestaan reeds lijsten met begrippen die aan verandering onderhevig zijn. Deze lijsten zijn niet compleet, maar bieden wel zicht op belangrijke begrippen. Er wordt gewerkt volgens het Sturend Kader, de Leidraad OW en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hierin zijn principes opgenomen zoals bijvoorbeeld een voorkeur voor het aansluiten bij Europese begrippen.

Het betreft een veelheid aan begrippen, waarvan het merendeel niet in de informatievoorziening terugkomt, bijvoorbeeld 'aardgas' met de definitie 'in de natuur voorkomend methaan met maximaal 20 volume procent inerte en andere bestanddelen'. Een voorbeeld van begrippen die wel in informatievoorziening voorkomen/voor moeten gaan komen zijn 'beperkingengebied' en 'zone'.

Informatiekundige invalshoek

De begrippen die worden gebruikt in registraties, zijn vastgelegd en gemodelleerd in informatiemodellen. Een informatiemodel definieert begrippen als 'objecten' en haar kenmerken. Het modelleren van begrippen in een informatiemodel is een voorwaarde voor een gestructureerde informatievoorziening. Een informatiemodel wordt geoperationaliseerd in een gegevensregistratie.



| 7.6 Objecttype: BegroeidTerreindeel | |
|-------------------------------------|--|
| Naam objecttype | BegroeidTerreindeel |
| Stereotype | <<ADElement>> <<BGT>> <<objecttype>> |
| Herkomst objecttype | BGT |
| Code objecttype | 140 |
| Definitie objecttype | Kleinste functioneel onafhankelijk stukje van een terrein dat er binnen het objecttype Terrein van NEN 3610 wordt onderscheiden, met aaneengesloten vegetatie. |
| Herkomst definitie objecttype | BGT |
| Datum opname objecttype | |
| Subtype van | PlantCover |
| Toelichting objecttype | Vlaktvormig groenobject. |
| Unieke aanduiding objecttype | identificatie. |
| Populatie | |
| Kwaliteitsbegrip | |
| Overzicht associaties | <ul style="list-style-type: none">• lod0MultiSurfaceBegroeidTerreindeel [0..1]• <<BGT>>geometrie2dBegroeidTerreindeel [1..1]• <<BGT>>kruinlijnBegroeidTerreindeel [0..1] |
| Overzicht attributen | <ul style="list-style-type: none">• <<BGT>>bgt-fysiekVoorkomen [1-1]• <<BGT>><<voidable>>begroeidTerreindeelOpTalud [1-1]• plus-fysiekVoorkomen [0-1] |

Er is op geautomatiseerde wijze een tekstuele match gemaakt tussen de begrippen die voorkomen in de bij Geonovum beschreven informatiemodellen in het NEN3610-stelsel en INSPIRE en de wetteksten.

Indien een begrip voorkomt in meerdere wetten is dit mogelijk een indicatie van verschillende definities in verschillende wetten. De lijst leverde interessante bevindingen op, bijvoorbeeld het begrip paal dat in totaal 1838 keer voorkomt in 54 verschillende regelingen. Het begrip 'terrein' dat 837 keer voorkomt, 'water' 4815 keer en 'wijk' 1205 keer.

De wettenpocket, die oorspronkelijk beoogd was als tool om de match te maken, is uiteindelijk niet gebruikt, omdat nog niet alle functionaliteiten operationeel waren. Er is daarom een eigen script geschreven.

Invalshoek praktijk

Om vanuit de praktijk zicht te krijgen op problematiek zijn een aantal interviews gehouden. De volgende organisaties/personen zijn hierbij betrokken:

- DCMR, M. de Hoog
- MER Commissie, V. ten Holder
- RIVM, T. de Nijs, P. van Zoonen, P. Loeff
- Provincies, externe veiligheid, J. van Grunsven
- Bij12, M. Ellenbroek en R. Bekker
- Ministerie EZ, directie natuur en regio/RVO, W. Remmelts en I. de Boer
- OCW directie cultuur en milieu en RCE, T. van den Berg en K. Hendriks
- Rijksgebouwendienst, A. van Kempen
- Gemeente Zwolle, H. Brink
- Ministerie I&M, directie lucht en geluid, A. Smilde en H. Verspoor
- Ministerie I&M, directie veiligheid en risico's, T. Kooistra
- Ministerie I&M, directie ruimtelijke ontwikkeling, D. de Klerk
- Ministerie I&M, directie water en bodem, D. van der Molen en D. Jonkers

In totaal werden ongeveer 110 begrippen genoemd waar in de praktijk knelpunten bestaan met de definitie van het begrip. Dit waren deels ook begrippen die slechts in de wetgeving voorkomen en niet in de informatievoorziening, bijvoorbeeld 'aanzienlijke milieu effecten', 'best beschikbare technieken' en 'redelijkerwijs'. Ook komen diverse semantische problemen voor in de rekenmodellen, bv. met betrekking tot begrippen als 'drempelwaarde', 'grensnaarde' en 'richtwaarde'.

Ook de begrippen uit de interviews zijn geautomatiseerd gematched met begrippen in de wetgeving. Voorbeelden van begrippen die in meer dan 50 regelingen voorkomen zijn: 'activiteit', 'bedrijf', 'bestemming', 'functie', 'gebied', 'gebruik', 'inrichting', 'terrein', 'wijk', 'woning'.

Uit de interviews kwam naar voren dat begrippen vaak aan elkaar gerelateerd zijn. Daarom zijn in het vervolg clusters van begrippen, de zgn. knelpuntbegrippen, gehanteerd. Dat wil zeggen dat elk knelpunt uit de top10 en elke workshop over meerdere gerelateerde begrippen gaat.



2.2 Top 10 knelpunten

De opdrachtgever en het team van juristen heeft geadviseerd welke begrippen uit de groslijst het meest relevant zijn. Vanwege het belang van aansluiten van informatievoorziening bij wetgeving (zie inleiding) zijn begrippen geselecteerd die zowel in de wet als in informatievoorziening voorkomen, en is prioriteit gegeven aan begrippen die in de interviews zijn genoemd. Daarnaast zijn criteria gehanteerd als: een paar makkelijke en een paar ingewikkeldere begrippen, spreiding over de domeinen, informatiehuisoverstijgend (dus raakt meerdere domeinen of sectoren) etc. Onderstaande begrippen zijn gekozen:

- Bebouwde kom
- Gebouw/pand
- Perceel, terreinen en gebieden
- Zone
- Gevoelig object
- Ondergrond/bodem
- Monument
- Activiteit/inrichting

Over het algemeen staat een begrip niet op zich, maar kent enkele gerelateerde begrippen. Voorbeeld: gebouw en pand zijn gerelateerd aan bouwwerk en woning.

2.3 Beproefde methode

Op basis van de ervaring met het oplossen van de top-10 probleempunten beschrijft Geonovum een methode voor het oplossen van problemen voor semantiek in het domein van de fysieke leefomgeving. Deze methode kan tweeledig worden gebruikt: zowel voor het oppakken van bestaande knelpunten in definities, als het voorkomen van knelpunten bij de introductie van nieuwe begrippen, bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving. Kern van de methode is het sluitend krijgen van de driehoek wet- en regelgeving, begrippen en registraties. We nemen in beschouwing beleidsmatige, juridische, organisatorische, financiële, informatiekundige en technische aspecten. Belangrijk is ook de governance: wie is eigenaar van een gegevensdefinitie?

De methode is beschreven in de vorm van een aantal processchema's met beschrijving en procedures, zie de bijlage 1 voor een voorbeeld (contextschema en processchema 'oplossen van semantische knelpunten').

Vanuit verschillende bronnen (opstellen van nieuwe wetgeving, activiteiten uit de informatiekundige kant, signalen uit de praktijk, nader ontwikkelen van regelbeheer) kan een knelpunt met betrekking tot de definitie van een begrip worden gemeld. In de methode is voorzien in een organisatie (in de verkenning is deze rol vervuld door Geonovum) die verantwoordelijk is voor de procesmatige afhandeling van deze semantische knelpunten. Deze organisatie is onafhankelijk, borgt de verschillende belangen, en faciliteert afhandeling van, overleg over en registratie van (knelpunten over) begrippen. Ook doorzettingsmacht is van belang.

De afhandeling vindt plaats in drie stappen: analyse, bepalen voorstel voor oplossing en formeel besluit over het voorstel. E.e.a. resulteert in registratie van de definitie in de gegevenscatalogus. De stap analyse betreft een eerste selectie van de binnengekomen melding: is het een knelpunt, kan dit administratief worden afgehandeld, zo niet wie dienen te worden betrokken bij de afhandeling etc. In deze verkenning zijn workshops gebruikt voor een nadere inhoudelijke analyse van het knelpunt en het bepalen van een voorstel voor oplossing. Belangrijk hierbij is het betrekken van relevante stakeholders.

Voorafgaand is door Geonovum en het juridisch team van Eenvoudig Beter een factsheet opgesteld met enkel 'de feiten': wat zijn gehanteerde begrippen en definities in verschillende wetten en informatiemodellen. De uitgenodigde stakeholders zijn in de gelegenheid gesteld de factsheets voorafgaand aan de workshops aan te vullen.



Een van de meest complexe vragen bij het organiseren van de workshops was welke stakeholders betrokken dienen te worden: wie is eigenaar van een gegevensdefinitie? De veelheid aan disciplines (juridisch, beleid, informatiekundig), maar vooral ook het feit dat knelpuntbegrippen vaak een domeinoverstijgend karakter hebben, maakt een workshop al gauw tot een Poolse landdag. Daarom is de keuze gemaakt om de stakeholders te beperken tot de drie belangrijkste domeinen. Ook is ervoor gekozen om gemeenten pas in tweede instantie te betrekken door middel van toetsing van het opgestelde voorstel tussen de eerste en tweede workshoprondes in. De vraag wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van de methode is wel cruciaal. In autorisatiematrixen zijn deze verantwoordelijkheden in de methode geduid.

Het bleek erg lastig om alle te betrokken stakeholders te identificeren. In eerste instantie is, op aangeven van de opdrachtgever, een spreadsheet gemaakt met één jurist, beleidsmedewerker en informatiekundige per domein. Later is hiervan afgezien en gekozen om na te gaan in welke wet een begrip voorkomt, en op basis hiervan de juiste wetgevingsjurist uit te nodigen. Ook voor de informatiekundige kant is nog niet één stakeholder per domein aan te wijzen. Als de informatiehuizen zijn opgericht zal dit waarschijnlijk eenvoudiger worden. Het was duidelijk dat een proces als dit voor het eerst multidisciplinair en domeinoverstijgend georganiseerd werd. De opkomst tijdens de workshops was uiteindelijk goed. Aandachtspunt is wel de aanwezigheid van andere ministeries, die gering was.

2.4 Globaal functioneel ontwerp gegevenscatalogus

In bovengenoemde methode is het belangrijk om begrippen en begripsdefinities te kunnen vastleggen en raadplegen.

De gegevenscatalogus geeft eenduidig aan welke gegevens waar te vinden zijn, en hoe deze zijn gedefinieerd. Dit maakt het mogelijk om vanuit de gebruikerstoepassing slimme zoekvragen te stellen en informatie op maat te vinden. In de gegevenscatalogus worden de relevante begrippen uit de fysieke leefomgeving beschreven en gekoppeld aan de desbetreffende wetgeving, standaarden en de databestanden. Omdat ook synoniemen zijn beschreven, kan een gebruiker relevante informatie vinden, ook als hij niet de exacte zoektermen weet.

Tijdens de verkenning is een eerste globaal functioneel ontwerp geschetst. Hiervoor zijn eerst de voorzieningen geschetst die een relatie met de gegevenscatalogus krijgen: de stelselcatalogus van het stelsel van basisregistraties, de conceptenbibliotheek NEN3610, de nu nog diverse applicaties voor regelbeheer en het basisgegevensregister. Daarna geven we in het ontwerp aan hoe die samenwerking eruit ziet.

2.5 Workshops

Om te veel discussie en onduidelijkheid tijdens de workshops te voorkomen is besloten om voorafgaand aan de workshops voor elk knelpuntbegrip een factsheet op te stellen. Hierin zijn de verschillende definities opgenomen, zoals deze voorkomen in de verschillende wetten, informatiemodellen en registraties. Ook is jurisprudentie met betrekking tot de gekozen begrippen nagezocht. De deelnemers aan de workshops zijn voorafgaand aan de workshop in de gelegenheid de factsheets met 'feiten' aan te vullen.

Onderstaande paragrafen geven samenvattingen van de inhoudelijke bevindingen van de workshops. De factsheets en volledige verslagen zijn via de Geonovum website beschikbaar:
<http://www.geonovum.nl/onderwerpen/omgevingswet/semantiek-omgevingswet>.



2.5.1 Bebouwde kom

Er worden verschillende begrippen van de bebouwde kom in verschillende wetten gebruikt. Het meest bekend zijn de fysieke blauwe borden die de bebouwde kom begrenzing aangeven uit de Wegenverkeerswet. Ook in de ruimtelijke ordening (sommige functies wil je niet in de bebouwde kom hebben) wordt deze grens gehanteerd. Verder zijn relevant de Wet geurhinder en veehouderij (afstanden voor milieuzoneringen), de Wegenwet (beheer openbare ruimte) en de Boswet (i.v.m. kapvergunningen). Afstand tot bebouwing is hier vooral van belang. In de Wet geurhinder en veehouderij is de grens niet gedefinieerd. Geconstateerd wordt dat vaak onduidelijkheden in begripsdefinities worden misbruikt in het eigen voordeel.

Naast het gebruik van verschillende definities is een knelpunt dat de exacte begrenzing niet inzichtelijk is. Er is geen eenduidige gegevensset die de begrenzing inzichtelijk maakt.

De bebouwde kom uit de Wegenverkeerswet wijzigen zou te veel impact hebben. Voor de andere wetten lijkt het hanteren van één definitie mogelijk, het gaat hier dan eerder om 'bebouwd gebied' dan om 'bebouwde kom'. In top10NL (digitaal topografisch basisbestand van Nederland, een van de basisregistraties) wordt gewerkt aan het geautomatiseerd genereren van de grens van het bebouwd gebied. Mogelijk zou dit voor de Omgevingswet te gebruiken zijn als eenduidige gegevensset. Echter: gemeenten zijn bevoegd gezag en bepalen de grens, hoe kan dit worden behouden? Complicerend is het feit dat grenzen vaak lang geleden zijn vastgesteld en niet worden beheerd. Mogelijk zullen er problemen ontstaan bij lintbebouwing: woningen die wel tot de huidige bebouwde kom horen maar bij bebouwd gebied buiten de boot vallen.

2.5.2 Pand/gebouw

Begripsdefinities in de hele keten sluiten niet op elkaar aan: bij een omgevingsplan, het omgevingsloket, in de regelgeving en bij het afgeven van een vergunning worden verschillende begrippen gehanteerd. Bouwwerken komen voor in verschillende basisregistraties, soms met overlap. Het is de gebruiker niet altijd bekend waar hij naar toe moet voor welke informatie. Bijvoorbeeld de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) bevat bouwwerken welke voldoen aan de definitie van een Pand: *"de kleinste bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is."* Niet alle bouwwerken voldoen aan deze definitie, bijvoorbeeld een open loods is niet afsluitbaar. Ook in de gegevenslevering richting WOZ en CBS levert dit een knelpunt op.

Vanuit bouwregelgeving wordt steeds minder vergunningplichtig bouwen bevorderd. Vereenvoudiging van de regelgeving omtrent vergunningen geeft een last in de bijhouding van de registraties van bijvoorbeeld de BAG. De BAG is nu gebaseerd op gebeurtenissen rondom de totstandkoming van een Pand, en vergunningverlening is daarbij een belangrijk startpunt om een Pand op te nemen in de registratie.

Het stroomlijnen van de basisregistraties BAG en BGT (Basisregistratie Grootchalige Topografie) kan mogelijk een oplossing bieden. Bijvoorbeeld door leveren van een combinatie van panden uit de BAG met overige bouwwerken uit de BGT.

2.5.3 Perceel, terreinen en gebied

De begrippen perceel, terrein en gebied worden niet eenduidig toegepast. In de workshop is onderstaande ordening aangebracht:

Perceel:



Een perceel is een afgebakend gebied. In de meeste gevallen is dat een afgebakend stuk grond. Uitzondering hierop is domein bouw. Het is een administratieve eenheid; het is virtueel, dat wil zeggen dat het niet zichtbaar is in de werkelijkheid en het heeft een juridische status. Het duidelijkste voorbeeld zijn de kadastrale percelen.

Terrein:

Door een fysiek voorkomen gekarakteriseerd zichtbaar begrensde stuk grond. Voorbeelden zijn: bos, landschap, bebouwing, landbouwgebied.

(Geografisch) gebied:

Een gebied heeft de overeenkomst met perceel dat het een virtuele eenheid is; het is niet zichtbaar in de werkelijkheid. Het heeft in tegenstelling tot perceel geen juridische status. Een verschil tussen terrein en gebied is dat terrein het fysieke voorkomen is en gebied bevat de functionele kant. Denk aan: bedrijventerrein, bungalowpark, plantsoen, begraafplaats, jachthaven, windmolenpark, recreatiegebied.

Verder is voorgesteld om het begrip expliciet te duiden, en te plaatsen in de gerelateerde context, bv. kadastraal perceel, recreatiegebied, etc.

2.5.4 Zone en kwetsbaar/gevoelig object

De begrippen 'zone' en 'kwetsbaar/gevoelig' zijn sterk met elkaar verbonden. Er worden verschillende begrippen gebruikt voor kwetsbaarheid/gevoeligheid. E.e.a. is afhankelijk van of je het object zelf wilt beschermen of de mensen die in het object verblijven. Soms kan de kwetsbaarheid van een object alleen worden bepaald in relatie tot haar omgeving, bijvoorbeeld ligt het object in de buurt van een invloedsgebied. Ook de functie (bv natuur, externe veiligheid) is bepalend voor de invulling. In een zone gelden bepaalde maatregelen omdat een kwetsbaar/gevoelig object beschermd dient te worden. Dit is weer afhankelijk van de gerelateerde wetgeving.

Als oplossing wordt geschetst om een begrip te kiezen en dit nader te specificeren naar domeinen, bv. 'geurvoelig' en 'luchtvoelig', de lijn die Eenvoudig Beter nu hanteert. Taalkundig lijkt de voorkeur uit te gaan naar kwetsbaar/beschermd als het om een object gaat en naar gevoelig als het om mensen gaat.

2.5.5 Ondergrond/bodem

De begrippen Ondergrond en Bodem werken goed in het kader van het eigen doel. Maar over de domeinen heen worden de begrippen niet consistent toegepast in wet- en regelgeving, informatiemodellen en gegevensregistraties. In de workshop is de volgende structuur aangebracht:

- *Ondergrond:*
 - Definitie: alles dat zich onder het aardoppervlak bevindt.
 - Toelichting: zowel hetgeen van nature aanwezig als door de mens aangelegd.
 - Toepassing: vooral ruimtelijke inrichting

- *Bodem:*
 - Definitie: de bovenste laag van de aardkorst bestaande uit minerale deeltjes, organisch materiaal, water, lucht en levende organismen.
 - Toelichting: bodem maakt dus in ruimtelijke zin onderdeel uit van de ondergrond. De bodem is fysiek van aard (en is exclusief hetgeen door de mens is aangelegd).
 - Toepassing: thematisch/functie

- *Bovengrond*



- Definitie: alles dat zich boven het aardoppervlak bevindt.
Toelichting: dit is dus in de definitie van aardoppervlak in ruimtelijke zin gelijk aan de atmosfeer.
- *Aardoppervlak:*
Definitie: het grensvlak tussen de aardkorst samen met het erop gelegen water, en de atmosfeer.
Toelichting: De aardkorst is het buitenste vaste deel van de aarde.
De atmosfeer is de luchtlaag om de aarde en daarmee gelijk aan de bovengrond
 - *Grond*
Definitie: materie die deel uit maakt(e) van de bodem en roerend is.
Toelichting: kan ontstaan door een graafactiviteit in de bodem, waarbij bepaalde materie wordt gescheiden van de bodem

2.5.6 Vervallen workshops: monument en activiteit/inrichting

De workshops voor de knelpuntbegrippen 'monument' en 'activiteit/inrichting' zijn in overleg met de opdrachtgever gecancelled. Voor monument bestond te weinig draagvlak vanuit OCW/RCE om binnen het eigen domein over dit begrip te discussiëren. Ondanks de grote hoeveelheid definities en gebreken in het ontsluiten van informatie met betrekking tot bijvoorbeeld de gemeentelijke monumenten geeft de sector aan zelf geen probleem te hebben. Wel wordt onderkend dat de veelheid aan definities voor de gebruiker verwarrend kan zijn. Een domeinoverstijgende discussie over de relatie tussen monument en de knelpuntbegrippen 'gebouw/pand' en 'perceel, terreinen en gebieden' wordt zinvoller geacht.

Vanuit juridisch perspectief wordt momenteel nagedacht over het begrip 'activiteit/inrichting'. E.e.a. blijkt nog in een pril stadium te zijn, en informatiekundig is nog weinig duidelijk. Er is meer voorbereiding nodig om een workshop te houden, deze wordt uitgesteld.

2.6 Wetgeving in beeld

Om goed te kunnen adviseren over semantiek in het wetgevingstraject is in beeld gebracht hoe het wettelijk kader omgevingsrecht eruit komt te zien. Dit onderdeel is vanwege het schrappen van activiteiten niet afgerond. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen tot nu toe weergegeven.

Het wettelijk kader zal bestaan uit drie onderdelen:

1. De Omgevingswet
2. Vier AMvB's
 - a. Het Omgevingsbesluit
 - b. Het Besluit kwaliteit leefomgeving
 - c. Twee besluiten met algemene regels over activiteiten in de leefomgeving
3. Ministeriele regelingen die de AMvB's nader uitwerken

Artikel 1.1 van de OW meldt dat 'De bijlage bij deze wet bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen'. Deze bijlage bestaat uit circa 100 begrippen en bijbehorende definities. In de MvT wordt aangegeven dat de inhoudelijke definities zijn ontleend aan bestaande wetten die opgaan in de Omgevingswet, zoals de Waterwet en delen van de Wet milieubeheer. In overeenstemming met de uitgangspunten van het wetsvoorstel is nauwer aangesloten bij EU-recht. Enkele algemene begrippen laten zich niet eenduidig definiëren omdat deze verschillende betekenissen hebben in het omgevingsrecht. Naast inhoudelijke definities bevat de bijlage veel juridisch-technische



begripsbepalingen. Deze definiëren een begrip niet direct, maar verwijzen naar specifieke artikelen van de Omgevingswet of andere wetten.

Dus afgezien de circa 100 in de bijlage opgenomen definities zal de afstemming vooral in de uitvoeringsregelingen tot stand moeten komen. Daarbij wil het ministerie een 'compacte' strategie volgen, zoals de MvT uitlegt: 'om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten moet gelaagde normstelling zo veel mogelijk worden voorkomen'. De regering streeft naar bundeling in een zo beperkt mogelijk aantal niveaus. Verder lijkt het streven geweest zo min mogelijk materiële normen in de OW op te nemen. De MvT voert hiervoor aan dat het uitgebreid codificeren van begrippen de rechtszekerheid kan beperken en tot verstarring en stand still zou kunnen leiden.

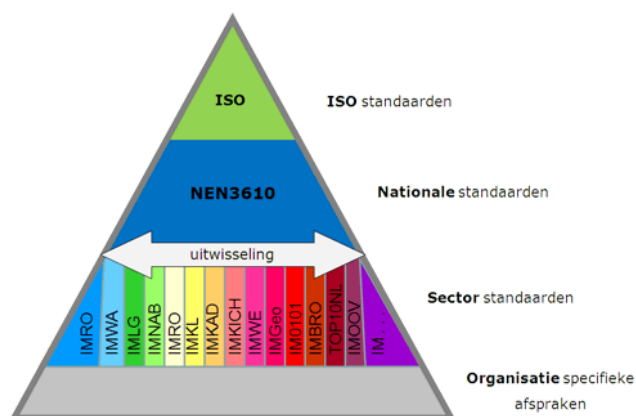
Semantische uitdagingen gaan zich dus concentreren rond de vormgeving van de 4 AMvB's. Mogelijk zullen het besluit kwaliteit leefomgeving en het nieuwe activiteitenbesluit de meeste inhoudelijke normen zal bevatten. De OW bevat verder nauwelijks inhoudelijke bepalingen voor het register- en databeheer.

Regelingen rond informatiemodellen

De begrippen die worden gebruikt in registraties, zijn vastgelegd en gemodelleerd in informatiemodellen. Een informatiemodel definieert begrippen als 'objecten' en haar kenmerken. Het modelleren van begrippen in een informatiemodel is een voorwaarde voor een gestructureerde informatievoorziening. Een informatiemodel wordt geoperationaliseerd in een gegevensregistratie.

Beschikbaarheid van een informatiemodel is een voorwaarde voor om gegevens tussen organisaties te kunnen uitwisselen. Binnen de geo-informatie bestaan tal van semantische informatiemodellen, op internationaal, Europees, nationaal en sectoraal niveau. Zoals we hebben gezien in de MvT bij de OW in hoofdstuk 2 gaat het nieuwe omgevingsrecht zwaar leunen op het (geautomatiseerd) delen van gegevens. Gezien de beoogde integraliteit van processen zullen informatiemodellen – en de onderlinge semantische afstemming – hier een cruciale rol spelen.

Met het oog op semantische afstemming in Nederland en aansluiting op internationale standaarden is het Basismodel Geo-Informatie NEN3610 ontwikkeld.



Figuur 3 – Basismodel Geo-Informatie NEN3610

In de piramide is er een gelaagdheid van generiek naar sectorspecifiek naar organisatiespecifiek, terwijl dwars daarop de sectoren zijn onderscheiden. Slechts enkele informatiemodellen berusten op een wettelijke regeling. De belangrijkste hiervan is het informatiemodel ruimtelijke ordening, met haar



wettelijke basis in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Hierin is vastgelegd dat planologische visies, plannen, besluiten, verordeningen en amvb's digitaal vervaardigd en op elektronische wijze beschikbaar gesteld moeten worden. De daarop gebaseerde Regeling standaarden ruimtelijke ordening noemt de feitelijke standaarden die basis moeten zijn voor het vormgeven, inrichten en beschikbaar stellen van de ruimtelijke instrumenten, daarbij verwijzend naar IMRO 2012. In een bijbehorende ministeriële regeling is vastgelegd dat de digitale vastlegging conform de actuele IMRO standaard moet gebeuren. Daarmee is de IMRO standaard een verplicht onderdeel van de toepassing van de Wro geworden. IMRO2012 gaat niet in op de praktische toepassing van het model voor het coderen van digitale ruimtelijke instrumenten. Dat is dan weer geregeld in zogenoemde praktijkrichtlijnen, waar er acht van zijn.

Als je kijkt naar het geheel van begrippen dat zowel in wetgeving als in informatievoorziening voorkomt, kan worden gesteld dat in de wetgeving voorkomende begrippen pas in de uitvoering hun 'echte', gedetailleerde betekenis krijgen. Ook jurisprudentie speelt hier een rol.



Hoofdstuk 3

Conclusies en aanbevelingen

Semantische uitdagingen dienen niet onderschat te worden. De ambitie is hoog, de visie ligt er, maar uiteindelijk zit het venijn in de staart, bij het daadwerkelijk opstellen van de verschillende regelingen. Begrippen uit oude regelingen komen bij elkaar, en er zullen knopen doorgemaakt moeten worden. Pas bij de daadwerkelijke implementatie van de wet en de in te richten informatievoorziening worden begrippen op een detailniveau gedefinieerd waardoor de wet uitvoerbaar wordt.

De belangen zijn groot: semantische betekenissen van begrippen bepalen het toepassingsgebied in regelingen en een verschuiving daarin raakt direct aan (een verschuiving van) taken, verantwoordelijkheden, competenties, zeggenschap en uiteindelijk ook financiering. Daarnaast zal een beroep worden gedaan op informatievoorziening, mede omdat niet alle begrippen in de wet gedefinieerd zullen. Dit vereist gedragen besluiten die ook nog eens uitgevoerd gaan worden: er is een proces, een organisatorische eenheid en een set beslisregels nodig aan de hand waarvan beslissingen over semantiek geagendeerd, genomen en uitgevoerd moeten worden.

Daarbij moet bedacht worden dat het belang van semantische afstemming niet van nature geborgd is: het algemene stelselbelang bevindt zich niet op de radar van de sectorale deelbelanghebbenden. Daarom dient dit belang expliciet belegd te worden bij een 'hoeder', die enigszins boven belanghebbenden partijen staat en uiteindelijk doorzettingsmacht heeft. Deze hoeder dient een centrale plaats te krijgen in het beheer van het stelsel. Het werk stopt niet bij het wetgeven. Bovendien is het geheel van begrippen dermate omvangrijk dat het van belang is zo snel mogelijk ook de harmonisatie van begrippen vanuit het perspectief van de informatiehuizen op gang te brengen. Borging van de informatiemodellen in de wet, zoals voor IMRO is geregeld, is aan te bevelen.

3.1 Methode

3.1.1 Samen werken werkt!

In het algemeen kan worden gesteld dat de deelnemers van de workshops zeer positief waren over nut en noodzaak van de workshops. Met name het feit dat nu kennis wordt gebundeld van juristen, beleidsmedewerkers, gebruikers en informatiekundigen wordt gezien als uniek 'sociaal experiment', en heeft veel toegevoegde waarde voor de deelnemers.

De workshops hebben vooral awareness opgeleverd bij de betrokkenen over elkaars werkveld en de problematiek rondom begrippen die hier speelt. De nadruk in de sessies lag vooral op de juridische kant. Bij enkele knelpuntbegrippen zijn richtlijnen rondom begrippen geschetst waar de juristen verder mee uit de voeten kunnen. Bij veel workshops is geconstateerd dat behalve knelpunten in de definities zelf een minstens evengroot knelpunt is dat informatie over bijvoorbeeld de ligging en exacte begrenzing ontbreekt. Indien deze aanwezig zou zijn, zou het knelpunt met betrekking tot het begrip minder ernstig zijn.



Om daadwerkelijk de verbinding tussen de juridische kant en de informatiekundige kant duurzaam te organiseren voor de periode waarin de wetgeving wordt opgesteld is het belangrijk om 'met elkaar te blijven werken'. Niet enkele workshops, maar structureel samen optrekken in het definiëren van begrippen zal zorgen voor meer begrip voor elkaars werelden. Daarbij is het ook van belang de andere departementen te betrekken. Betrokkenheid van EZ, OCW, en BZK is tot nu toe gering geweest.

Alle betekenissen – die uit de regels, informatiemodellen en registers – komen samen bij hen die de regels moeten toepassen: de aanvrager (een burger of een bedrijf) en degene die moet beslissen op de aanvraag (de ambtenaar binnen bv een gemeente).

Gemeenten zijn nog niet voldoende betrokken bij de workshops. Hier is in eerste instantie bewust voor gekozen: tussen de workshops 1 en 2 zouden gemeenten worden betrokken. Er bestaat nu nog te weinig zicht op de gemeentelijke praktijk en lokale regelgeving. Hier is in de eerste fase van de verkenning nog geen ervaring mee opgedaan.

Bij twee workshops zijn expliciet enkele gebruikers betrokken, om ook de problematiek vanuit hun perspectief te bezien. Dit bleek zeer waardevol!

Een mogelijkheid om het samenwerken in de praktijk te brengen is het gezamenlijk beoordelen van de 'botsproefversie' van de regelgeving op begrippen.

3.1.2 Wie beslist?

Uitgangspunt voor de methode zoals die tot nu toe is toegepast is beslissingsbevoegdheid bij de beleidsmedewerkers. Hoewel deze lijn in de workshops werd herkend, is toch gebleken dat de methode verder bezien dient te worden. Een voorbeeld: hoe richt je de informatievoorziening in rond begrip bebouwde kom. Genereer je een landelijk bestand uit de top10NL, laat je gemeenten zelf bestanden van gemeentegrenzen uploaden naar een centrale voorziening? Alhoewel de stelselverantwoordelijkheid uiteindelijk ligt bij de DG Milieu van IenM is op zijn minst het betrekken van informatiekundigen om de impact op informatievoorziening in beeld te brengen en hierover te adviseren aan te bevelen.

Elementen die een rol in de methode moeten krijgen zijn:

- Problematiek is vaak sectoroverstijgend. Wie beslist?
- Aansluiten bij de beslissingsstructuur van Eenvoudig Beter.
- Aansluiten bij de governance van het stelsel van basisregistraties en de informatiehuizen i.o.
- Hoe verhoudt de methode zich tot regelbeheer?
- Hoe gaan we om met begrippen uit de rekenmodellen?
- Aansluiten bij inrichten opdrachtgeverschap.

Aanbevolen wordt om op basis van bovenstaande elementen de methode nader uit te werken, en deze te testen aan de hand van twee knelpuntbegrippen uit de verkenning waar een concrete oplossing in beeld is: bebouwde kom en gebouw/pand (zie paragrafen 3.2.2 en 3.2.3). Bij beide is tijdens de workshop ook de informatiekundige kant aan de orde geweest, en is zicht op een informatiekundige oplossing. Deze begrippen dienen eerst verder inhoudelijk te worden uitgewerkt.

3.1.3 Borging van de methode

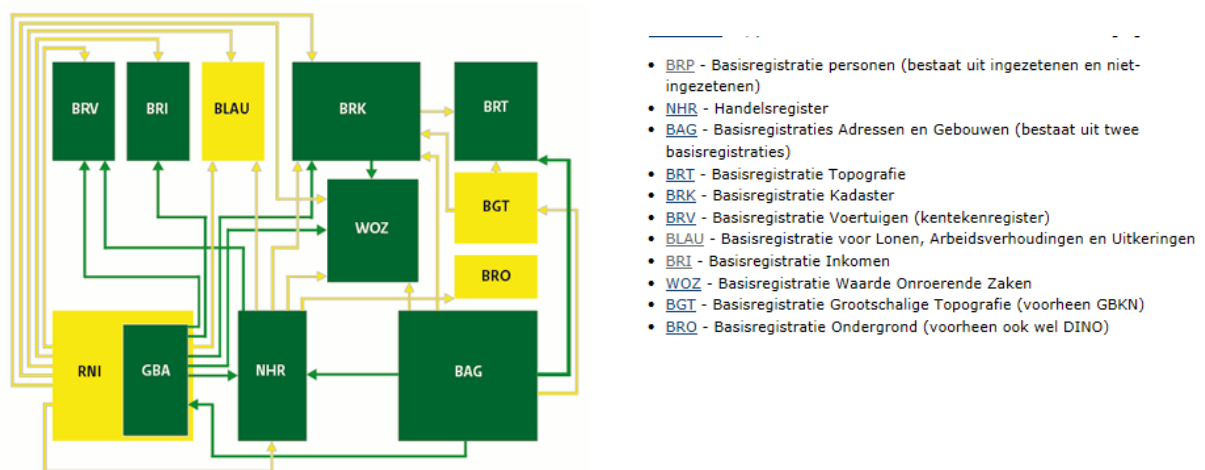
Belangrijk in het vervolg is borging van de methode. Het initiatief voor semantische discussie ligt nu aan de juridische kant. In de verkenning is echter gebleken dat daadwerkelijke concretisering van begrippen juist vaak plaats vindt bij de implementatie/uitvoering: de informatiekundige kant.



Daarom is het advies om ook vanuit de informatiekundige kant te starten, binnen de juridische kaders voor zover ze nu al bekend zijn, met het definiëren van begrippen. Laat de informatiehuizen starten met het maken van een informatiemodel voor hun domein. Organiseer dat semantische discussies op de koppelvlakken tussen de domeinen en met de basisregistraties en generieke registers worden ondersteund door middel van de beproefde methode. Het opstellen van informatiemodellen is een proces dat enkele jaren in beslag zal nemen. Door nu te starten bestaat nog wel de mogelijkheid om, cf. de wettelijke borging van het IMRO-model, ook de borging van andere informatiemodellen door middel van een ministeriële regeling te regelen.

Een belangrijk element voor borging is het vastleggen van begrippen. Daarom is het advies om zo snel mogelijk te starten met de realisatie van de gegevenscatalogus omgevingswet. Deze is in de methode benoemd om begripsdefinities vast te leggen: zowel vanuit de juridische kant als bij het opstellen van informatiemodellen.

De basisregistraties bestaan momenteel uit 13 registraties. Voor deze basisregistraties geldt eenmalige inwinning en meervoudig verplicht gebruikt door de overheid. Deze basisregistraties zijn hieronder weergegeven.



Figuur 4 – Overzicht basisregistraties

In het kader van de Omgevingswet zijn de BRK, BGT, BRO, BAG, WOZ en NHR de belangrijkste. De begrippen en definities zijn te vinden op www.stelselcatalogus.nl.

Advies is om voor het begrippenkader van de Omgevingswet zo veel mogelijk te overwegen of een begrip uit de stelselcatalogus kan worden gebruikt. Dit in het kader van verplicht gebruik van de basisregistraties door de overheid. Laat in de Omgevingswet, bijvoorbeeld door een verwijzing, zien dat voor bepaalde begrippen hergebruik is gemaakt van de basisregistraties.

Belangrijk om te borgen is ook: wie gaat over welk begrip. Dit was in de verkenning een hele zoektocht, en heeft veel tijd gekost. Advies is om in de gegevenscatalogus bij het vastleggen van begrippen een verwijzing op te nemen naar de gerelateerde wet, en bij te houden wie verantwoordelijk is voor welke wet. Voor de context is het van belang ook de historie bij te houden: uit welke voorlopende wet is het begrip afkomstig.



3.2 Vervolg op workshops

3.2.1 Algemeen

Een aantal algemene zaken kwamen in meerdere de workshops naar voren, en worden in deze paragraaf vermeld.

Om te beginnen kan geconcludeerd worden dat niet alleen onduidelijkheid in definities een knelpunt is. In alle workshops werd ook aangegeven dat het gebrek aan eenduidige informatie problematisch is. Gegevens zijn niet aanwezig of niet goed toegankelijk, het kost veel moeite om aan informatie te komen. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid bij degenen die een begrip in de praktijk moeten toepassen. Het goed definiëren van begrippen alleen is dus niet een oplossing.

In de huidige situatie functioneren begrippen in de context van de eigen wet. Opvallend is dat in meerdere workshops als oplossingsrichting een voorstel in het wettelijk kader wordt gedaan voor een generiek begrip, dat wordt aangevuld met een nadere aanduiding voor de oude sectorale context, bv. het generieke begrip 'gevoelig object' met nadere duidingen als 'gevoelig object voor geluid', gevoelig object voor lucht' etc. Deze richting biedt meer duidelijkheid over welke begrippen gelijk zijn, echter zo worden de verschillende begrippen toch gehandhaafd. De verdieping of keuzes niet mogelijk zijn vanwege de historische context is in de workshops niet gemaakt, maar is wel een interessante vraag.

Een terugkerend punt in meerdere workshops was het verschil tussen de feitelijke situatie en de toegestane/vergonde situatie. In de informatievoorziening is behoefte aan beide.

In het algemeen kan worden gesteld dat de deelnemers van de workshops zeer positief waren over nut en noodzaak van de workshops. Met name het feit dat nu kennis wordt gebundeld van juristen, beleidsmedewerkers, gebruikers en informatiekundigen wordt gezien als uniek 'sociaal experiment', en heeft veel toegevoegde waarde voor de deelnemers.

Inhoudelijk heeft echter slechts een beperkte analyse van de problematiek plaats kunnen vinden. De methode zal verder verdiept moeten worden om op een meer gestructureerde manier de problematiek in beeld te brengen en tot een oplossingsvoorstel te komen. De resultaten van de workshops zijn te beperkt om nu als beslissing voorgelegd te worden. Daarom wordt geadviseerd om twee begrippen (zie onderstaande paragrafen, gekozen is voor bebouwde kom en gebouw/pand) nader inhoudelijk uit te werken, en hiermee de methode verder vorm te geven.

3.2.2 Bebouwde kom

Voorgesteld wordt om in de vervolgoopdracht semantiek nader te onderzoeken of naast het begrip 'bebouwde kom' uit de Wegenverkeerswet één definitie kan worden gehanteerd in de verschillende wetten voor het begrip 'bebouwd gebied', en hoe dit in een landelijke registratie vastgelegd kan worden. Bij het onderzoek worden gemeenten en gebruikers betrokken.

Dit nader uitgewerkte knelpuntbegrip wordt vervolgens gebruikt om de methode verder vorm te geven. Dit gebeurt door besluitvorming over het uitgewerkte voorstel volgens de methode te organiseren.

3.2.3 Gebouw/pand

Voorgesteld wordt om in de vervolgoopdracht semantiek nader te onderzoeken hoe dit begrip in de keten wordt gebruikt, tot welke problemen dit leidt, en of een oplossing gezocht kan worden in stroomlijnen van de basisregistraties BAG en BGT. Bij het onderzoek worden gemeenten en gebruikers betrokken.



Dit nader uitgewerkte knelpuntbegrip wordt vervolgens gebruikt om de methode verder vorm te geven. Dit gebeurt door besluitvorming over het uitgewerkte voorstel volgens de methode te organiseren.

3.2.4 Perceel, terreinen, gebieden

De aanbeveling is om in de wetgeving de begrippen toe te passen conform de onderverdeling die in de workshop is aangebracht.

3.2.5 Zone en kwetsbaar/gevoelig object

Gevoelig object en daaraan gerelateerd zones waar beperkingen gelden lijkt een kernbegrip te zijn in de Omgevingswet. De centrale vraag 'wat mag waar' is sterk gerelateerd aan deze begrippen. Tijdens de workshop is een aanzet gedaan voor de informatiemodellering rondom deze begrippen. Advies is om de relevante informatiehuizen deze modellering gezamenlijk verder op te laten pakken.

Verder is het nuttig om, bij wijze van voorbeeld, een match te maken tussen de lijst met kwetsbare/gevoelige objecten zoals die nu vanuit de wetgeving is opgezet met de gegevens uit de basisregistraties.

3.2.6 Ondergrond/bodem

Advies is om in de wetgeving de begrippen toe te passen conform de onderverdeling die in de workshop is aangebracht.

3.2.7 Duiden van begrippen met een ruimtelijke component

Een aanbeveling die niet direct aan de workshops is gerelateerd is tenslotte om in de Omgevingswet zo veel mogelijk expliciet te duiden of begrippen wel of niet een ruimtelijke component hebben.

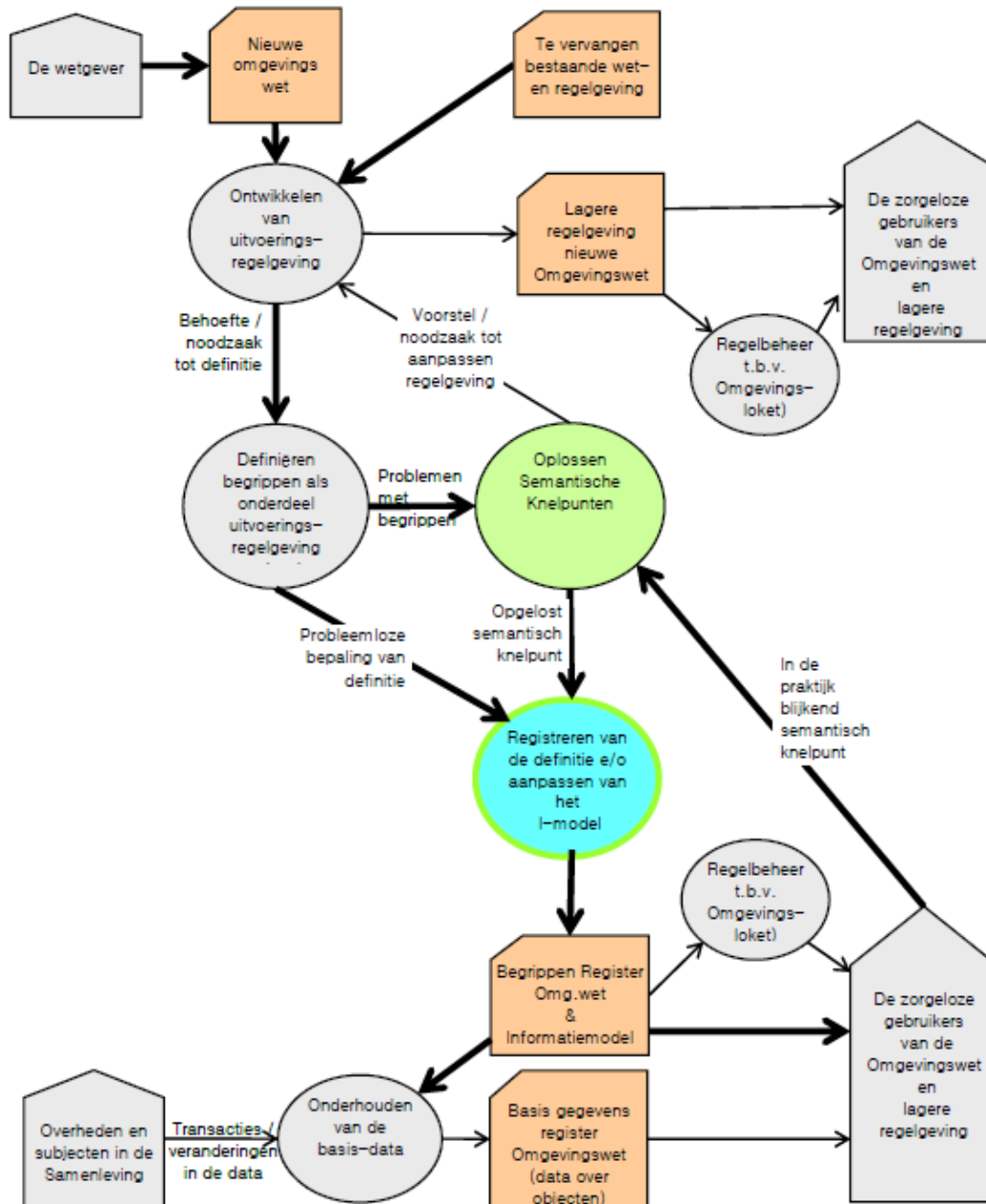
Een object in de werkelijkheid heeft een ruimtelijke component als het direct of indirect is geassocieerd met een locatie relatief ten opzichte van de aarde (bijvoorbeeld ten opzichte van het aardoppervlak).

Of een object een ruimtelijke component heeft of niet hangt af van de context waarin het object is geplaatst. Is er een associatie met een geo-gereferentieerde locatie dan is het een object met een ruimtelijke component. Zo is bijvoorbeeld het object Pand weergegeven op een topografische kaart een object met een ruimtelijke component. Dit is een directe associatie. Is het weergegeven op een foto dan is het geen object met een ruimtelijke component. Heeft het Pand een adres, een indirecte associatie, dan kan dit adres worden herleid naar een locatie en heeft het een ruimtelijke component. Met andere woorden: koppeling aan locatie maakt van een object een object met een ruimtelijke component.

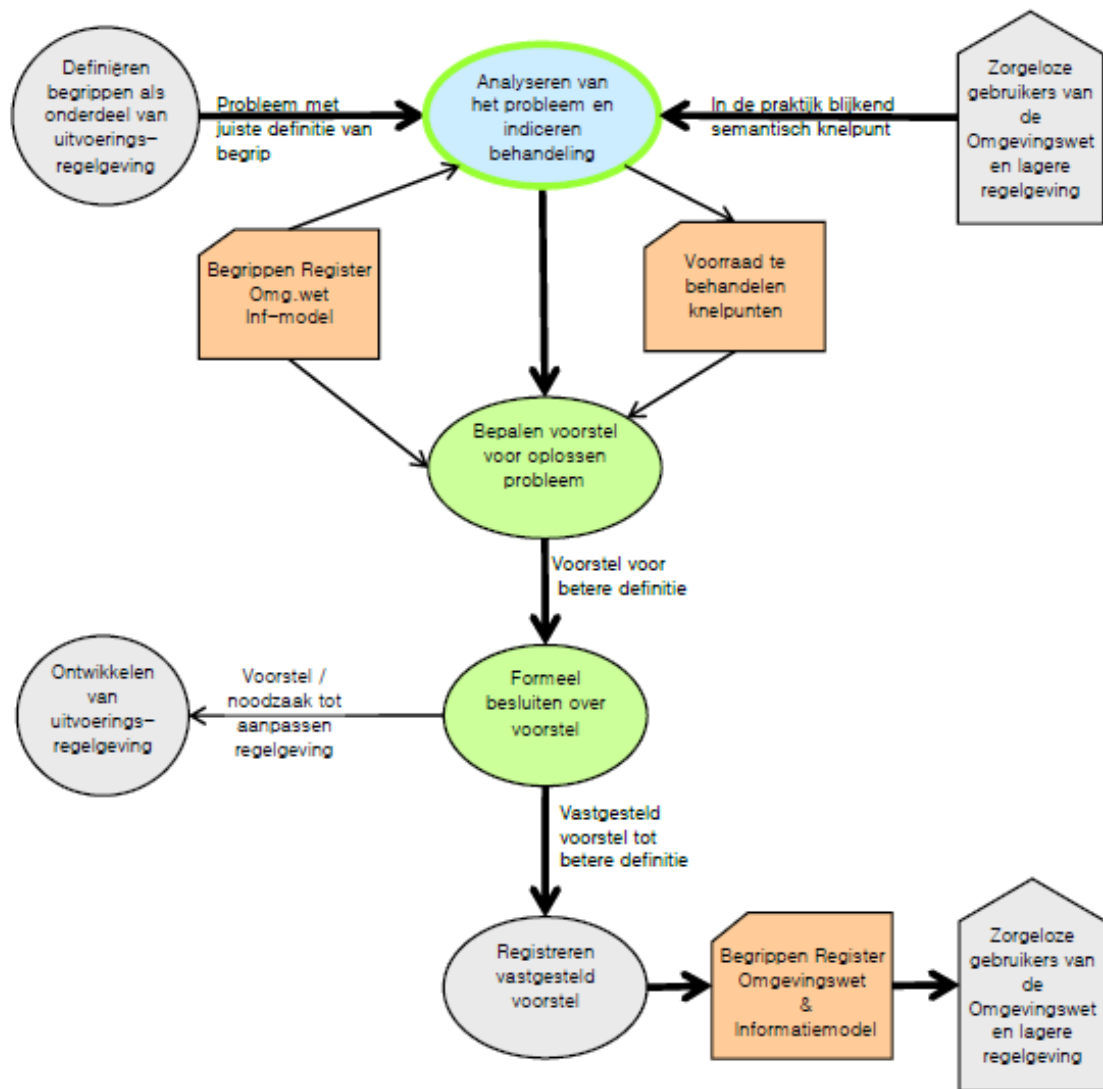


Bijlage 1

Voorbeelden van onderdelen van de methode



Figuur 1 – Contextschema



Figuur 2 – Processchema 'Oplossen van semantische knelpunten'