

Impactanalyse STAM

Status: definitief

versie 1.0

12 november 2018

© VNG Realisatie, Den Haag, november 2018

VNG Realisatie

Managementsamenvatting

Aanleiding impactanalyse STAM

De *Standaard Aanvragen en meldingen* (STAM) is één van de standaarden voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De standaard specificeert de informatie en de overdracht daarvan bij het 'indienen van verzoeken' (zoals een aanvraag om een omgevingsvergunning). Met behulp van STAM kunnen de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties via een koppeling de informatie overhalen naar hun eigen systemen.

In het Bestuursakkoord is in 2015 afgesproken dat op alle standaarden die ingevoerd worden binnen het DSO een impactanalyse uitgevoerd zal worden voor alle groepen bevoegde gezagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) en aanvullend voor omgevingsdiensten.

In deze rapportage is de (verwachte) impact in kaart gebracht die STAM heeft op de bedrijfsvoering van de bovengenoemde organisaties. De bevindingen uit deze rapportage dragen daarmee bij aan:

1. het (beter) kunnen bepalen van een implementatiestrategie.
2. de verdere doorontwikkeling van de standaard.
3. de uiteindelijke vaststelling van een werkbare standaard.

In de impactanalyse zijn de volgende aspecten onderzocht:

- a) De impact en consequenties van de invoering van STAM voor gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, specifiek voor techniek, organisatie- en procesinrichting/personeel en kosten/baten.
- b) De (rand)voorwaarden waaraan voldaan moet worden om STAM succesvol in te voeren.
- c) Aanbevelingen, specifiek ook voor implementie, waaronder een verkenning van verschillende migratiescenario's.

Er is gekeken naar de situatie nu (IST-situatie) en de situatie zoals die er (naar verwachting) uit zal zien als STAM toegepast wordt (SOLL-situatie). De SOLL-situatie is vervolgens gezien vanuit een transitie- en een transformatiefase.

- De transitiefase richt zich op het implementeren (werkend krijgen) van STAM, zodat conform de nieuwe wetgeving kan worden voldaan aan de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden.
- Bij een transformatie ligt de focus op het zodanig implementeren en toepassen van STAM, dat deze (op termijn) wordt benut in het licht van de achterliggende doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de doelstellingen van het DSO.

Bij het formuleren van de consequenties, randvoorwaarden en aanbevelingen voor implementatie van STAM is steeds een onderscheid gemaakt tussen het transitie- en het transformatietraject. Uit elke fase vloeit een andere impact voort en het is daarom van belang om bij het lezen van deze rapportage en de conclusies dit onderscheid goed in het oog te houden.

Deze impactanalyse ziet niet toe op gedetailleerde technische facetten van de standaard zelf. Hiervoor hebben ontwikkelaars van STAM een review laten uitvoeren door diverse partijen, waaronder leveranciers van VTH-systemen en leveranciers van een Servicebus-oplossing. Ook volgen er nog een aantal 'Proof of concepts' (POC's), waarin de ontwikkelde techniek c.q. standaard wordt getoetst op technische toepasbaarheid in de praktijk. Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn niet alle resultaten van deze POC's bekend. Het is raadzaam deze uitkomsten in de gaten te houden als een follow-up van en aanvulling op deze rapportage en de verdere ontwikkeling van de standaard.

A. Impact STAM en belangrijkste consequenties

In de impactanalyse is een beeld ontstaan van STAM, waarin er in het algemeen vertrouwen is in de implementeerbaarheid. Wel zijn er nog een aantal belangrijke conclusies en aanbevelingen om rekening mee te houden. Samengevat zijn dit:

Conclusies op hoofdlijnen:

- Vanuit een *transitieperspectief* is het noodzakelijk dat de verzoeken binnen de systemen van de bevoegde gezagen kunnen worden overgeheveld, zodat voldaan kan worden aan de wettelijke taken van onder andere het afhandelen van meldingen en vergunningaanvragen.
- Vanuit een *transformatieperspectief* is het, met het oog op het behalen van de doelstellingen van de stelselherziening in het omgevingsrecht, van belang dat de mogelijkheden van STAM benut worden (benutten van machine-leesbare informatie in de systemen van bevoegde gezagen met gebruik van business-intelligence).

Conclusies Transitiefase:

Techniek: Voor de bevoegde gezagen met een VTH- en/of zaaksysteem en een digikoppeling richt de transitie-implementatie-opgave zich op het tijdig kunnen ontvangen van STAM-berichten en het met behulp van STAM-berichten ophalen en opslaan van verzoeksgegevens. Aanpassingen dienen plaats te vinden in het VTH- en/of zaaksysteem en/of in een servicebus die STAM omzet naar een leesbaar formaat voor dat systeem. Nadat de leverancier zijn systeem heeft aangepast, is de verwachting dat lokale aanvullende werkzaamheden (implementeren van de systeem-update) beperkt zijn. Opgemerkt wordt dat voor deze aanpassingen de bevoegde gezagen sterk afhankelijk zijn van hun leveranciers. Een punt van aandacht in de transitie is de wijze en het moment waarop feitelijk wordt overgegaan op STAM. Dit punt vergt aandacht, omdat verzoeken die vlak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingediend nog afgehandeld dienen te worden via het oude recht.

Organisatie en Personeel: De impact van STAM op de organisatie en personeel van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties lijkt vanuit een transitie-oogpunt beperkt te zijn.

Kosten/Baten: De kosten voor de transitiefase zitten voornamelijk in het aanpassen van de techniek binnen de nieuwe standaard en eventueel het realiseren van een digikoppeling-verbinding. De licentiekosten van een VTH-applicatie zullen naar verwachting gelijk blijven. Qua implementatiekosten denken geïnterviewden aan een 'paar dagen' consultancy. De baten zitten in het kunnen 'ophalen van de aanvraag en bijbehorende documenten', waardoor het bevoegd gezag de bestanden direct in het systeem ontvangt (zonder te hoeven in scannen of een specifiek kanaal hiervoor open te stellen en te onderhouden).

Conclusies Transformatiefase:

Techniek: Vanuit dit perspectief zal de impact op de bedrijfsvoering van de bevoegde gezagen groot *kunnen* zijn. Deze impact vloeit niet specifiek uit STAM voort, maar STAM speelt wel een cruciale rol in deze transformatie. STAM specificeert namelijk de koppelvlakken van de systemen die straks deze informatie moeten kunnen leveren en ontvangen. In tegenstelling tot de transitie is voor de transformatie een implementatie van STAM noodzakelijk waarbij informatie in een machine-leesbaar formaat beschikbaar is. Er dient meer informatie uit de aanvraag als machine-leesbare informatie (her)gebruikt te worden in de systemen van het bevoegd gezag (business-intelligence). Dit vergt mogelijk een andere kijk op VTH-systemen en eventueel een complementaire voorziening of module. Hiertoe dienen leveranciers aanvullende functionaliteit te ontwikkelen, waarbij input benodigd is van de bevoegde gezagen. Wanneer met het gebruik van STAM machine-leesbare informatie betreffende het verzoek benut kan worden in een systeem van het bevoegd gezag dan kan dit van (betekenisvolle) invloed zijn voor de organisatie- en procesinrichting. De mate van invloed is afhankelijk van de toepassing. Wel is een aandachtspunt gesignaleerd. Uit een praktijkproef van een waterschap bleek onlangs dat het kunnen benutten van de informatie uit de aanvraag in de systemen van het bevoegde gezag of uitvoeringsorganisatie nog de nodige

aandacht behoeft. Juist met het oog op het behalen van de (lange termijn) doelen van de stelselherziening en meer specifiek van het DSO, is het van belang dat vanuit een transformatie-perspectief de informatie op een relatief eenvoudige wijze benut (hergebruikt) kan worden.

Organisatie en Personeel: In het verlengde van de diversiteit in mogelijke gevolgen voor de organisatie en procesinrichting liggen de gevolgen voor het personeel. Door gebruik van 'business intelligence' is het aannemelijk dat er tijd bij de behandelende ambtenaren bespaard kan worden. Daar tegenover staat dat deze 'slimme systemen' weer beheerd dienen te worden. Naar mate de systemen en de 'businessrules' (toepasbare regels) waarop deze systemen gebaseerd zijn complexer worden zal er meer beheer nodig zijn. De facto zullen er naar verwachting verschuivingen plaats vinden in de aard en inzet van personeel. Deze verschuiving is onzes inziens niet direct het gevolg van STAM, maar meer het gevolg van de stelselherziening, met wederom de kanttekening dat STAM een kritische rol vervult in het kunnen realiseren van de doelstellingen van de stelselherziening.

Kosten/ baten

De kosten en baten in een transformatie-implementatie van STAM zullen grotendeels afhankelijk zijn van het ambitieniveau van het bevoegde gezag en de mate waarin extra functionaliteit ontwikkeld wordt.

B. Belangrijkste (rand)voorwaarden voor implementatie

Transitie

- Voor alle overheidsorganisaties geldt randvoorwaardelijk dat zij hun verbinding met de landelijke voorziening DSO vormgeven via een digikoppeling. Voor overheden waarvan de huidige procedures niet via het Omgevingsloket lopen of overheden die nog handmatig de gegevens uit het Omgevingsloket halen is het zaak tijdig dit aansluittraject op digikoppeling te doorlopen.
- Bevoegde gezagen dienen over een afhandelapplicatie te beschikken (VTH- en/of zaakstelsel).
- Randvoorwaardelijk is dat de benodigde informatie betreffende het verzoek in de afhandelapplicatie beschikbaar komt. Hiervoor is het noodzakelijk dat deze systemen ofwel direct uit te voeren kunnen met STAM (STAM-koppelvlak) ofwel dat elders in het applicatielandschap van het bevoegd gezag (in een Servicebus) de STAM-berichten worden ontvangen en omgezet naar een formaat dat leesbaar is voor de afhandelapplicatie.
- Om aan een tijdige implementatie van STAM te kunnen voldoen zal het bevoegd gezag dienen te bepalen welk migratiescenario het beste bij hen past (zie bijlage B).
- De bevoegde gezagen dienen een roadmap voor de implementatie van STAM binnen hun organisatie op te stellen.
- Een minimale set aan toepasbare regels is nodig voor het maken van aanvraagformulieren en vragenbomen.

Transformatie

- Vanuit een transformatie-perspectief is het wenselijk dat de afhandelapplicatie gevoed kan worden met machine-leesbare informatie uit het verzoek. Vanuit dit perspectief lijkt een afhandelapplicatie die het STAM-koppelvlak direct ondersteunt voordelen te hebben in vergelijking tot de situatie waarin voor een nieuwe toepassing deze omzetting (telkens) in een Servicebus verwerkt dient te worden.
- Er dient een omgeving te ontstaan waarin op bijvoorbeeld een plugin-achtige wijze functionaliteit kan worden toegevoegd aan afhandelapplicaties of complementair aan deze systemen deze functionaliteit beschikbaar komt.

C. Aanbevelingen

In de aanbevelingen hebben wij een onderscheid gemaakt tussen twee doelgroepen: de beleidsbepalers en de bevoegde gezagen. Voor de aanbevelingen voor bevoegde gezagen verwijzen we de lezer graag naar paragraaf 5.2.2. Hieronder worden de aanbevelingen richting beleidsbepalers puntsgewijs benoemd:

Algemeen:

- Onderken dat de implementatie van STAM vanuit een transitie- en transformatie-optiek andere opgaven met zich brengt;
- Informeer betrokken partijen over het (verschil tussen) transitie- en transformatietraject en de gevolgen hiervan voor de implementatie van STAM.
- Houd er rekening mee dat verzoeken tot wijziging van de vergunning(voorschriften) kunnen worden ingediend door derde-belanghebbenden. Niet duidelijk is of deze situatie is voorzien bij het opstellen van STAM en of deze valt in het toepassingsgebied c.q scope. Het ontbreken van deze specifieke verzoeken impliceert dat deze verzoeken buiten het DSO om lopen richting het bevoegde gezag. Overweeg om deze verzoeken binnen scope te halen indien dit niet het geval is.

transitietraject:

- Waarborg dat leveranciers de STAM-standaard (gaan) verwerken in hun applicaties.
- Stimuleer bevoegde gezagen om de implementatie van STAM in hun planning op te nemen en bied inzicht en ondersteuning over de strategisch te maken keuzes.
- Communiceer tijdig over de wijze waarop feitelijk de implementatie van STAM plaats dient te vinden.
- Zorg dat er tijdig een minimale set toepasbare regels komt voor het gebruik in (aanvraag)formulieren.

Transformatietraject:

- Onderzoek of met de huidige standaard op een effectieve en efficiënte wijze (geen buitensporige beheerlasten) de machine-leesbare informatie ook daadwerkelijk en uitvoerbaar benut kan worden in de systemen van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties.
- Stimuleer een technische implementatie van STAM, waarbij machine-leesbare informatie uit de aanvraag kan worden benut in de systemen van het bevoegd gezag.
- Stimuleer leveranciers en bevoegde gezagen om na het transitie-traject (verder) inhoudelijk te blijven investeren in 'nieuwe functionaliteit in afhandelapplicaties' welke gevoed wordt door machine-leesbare informatie uit de aanvraag.
- Denk collectief na over slimme en laagdrempelige toepassingen van het benutten van informatie en stel voor de meest interessante toepassingen een businesscase op.

Zie voor de verkenning van de mogelijke migratiescenario's bijlage B. Wij achten het van belang dat tijdig gecommuniceerd wordt over de (on)mogelijkheden van bepaalde in deze impactanalyse benoemde scenario's, zodat bevoegde gezagen en leveranciers dit tijdig kunnen betrekken bij hun strategische afwegingen en de operationalisering hiervan.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1. Achtergrond	8
1.2. Vraagstelling en afbakening	9
1.3. Aanpak & methodologie	11
1.4. Leeswijzer en terminologie	12
2. STAM in perspectief	14
2.1. Inleiding	14
2.2. Positie van STAM in het meldingen- en vergunningenproces	14
2.3. Transitie en transformatie	16
2.3.1. Verschil tussen transitie en transformatie	16
2.3.2. STAM binnen de context van een transitietraject	16
2.3.3. STAM binnen de context van een transformatietraject	18
2.3.4. STAM van transitie naar transformatie	20
2.4. STAM en de relatie met andere standaarden	20
3. Impact STAM: specifieke onderwerpen	23
3.1. Impact op de techniek	23
3.1.1. Toelichting aan de hand van het informatie uitwisselingsmodel	23
3.1.2. Uitvoeren van praktijkproeven (POC's)	24
3.2. Migratiescenario's	25
3.3. Specifieke situaties bij bevoegde gezagen of uitvoeringsorganisaties	26
3.3.1. Toelichting decentrale overheden	26
3.3.2. Toelichting Rijk	28
4. Beantwoording onderzoeksvragen	30
4.1. Wat zijn de consequenties van de invoering van de (nieuwe) standaard voor het Rijk gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten?	30
4.1.1. Consequenties vanuit een transitieperspectief	30
4.1.2. Consequenties vanuit een transformatieperspectief	31
4.2. Aan welke voorwaarden moet door Rijk, gemeenten, provincies waterschappen en omgevingsdiensten worden voldaan om de invoering van de (nieuwe) standaard succesvol te laten zijn?	32
4.2.1. Randvoorwaarden voor een succesvolle transitie	32
4.2.2. Randvoorwaarden voor een succesvolle transformatie	35
4.3. Hoe kunnen gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten de (nieuwe) standaard goed implementeren en laten functioneren in de praktijk?	35
5. Conclusies en aanbevelingen	37
5.1. Conclusies	37
5.2. Aanbevelingen	38
5.2.1. Aanbevelingen richting beleidsbepalers	38
5.2.2. Aanbevelingen richting bevoegde gezagen	39
5.3. Overige aanbevelingen en constatering	40
Bijlage A: Gesprekspartners/ stakeholders	42
Bijlage B: Toelichting migratiescenario's	45
VNG Realisatie	7

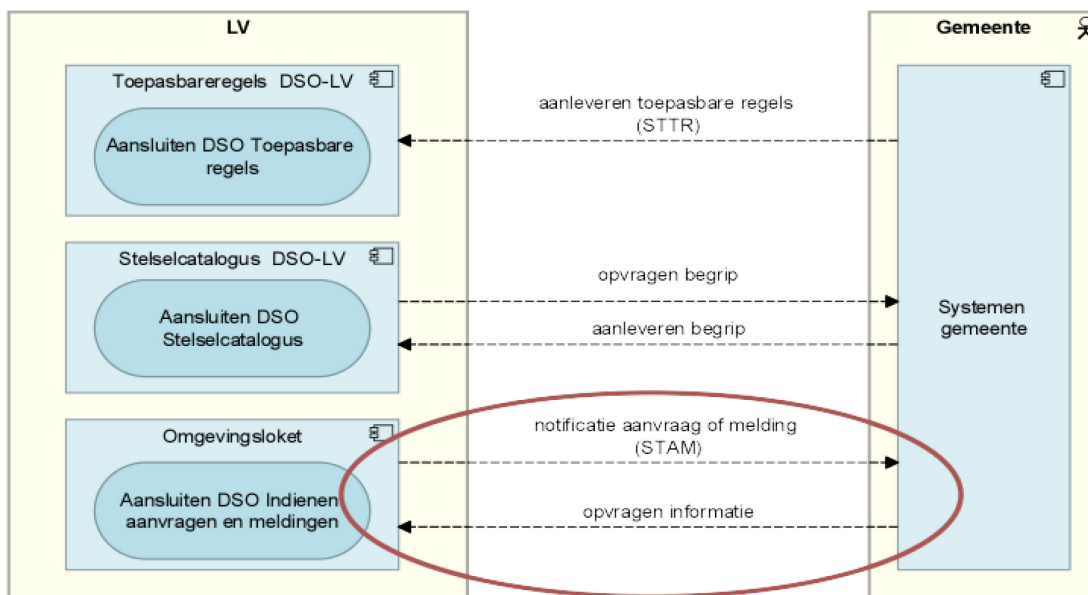
1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De *Standaard Aanvragen en meldingen* (hierna: STAM) is één van de standaarden voor het digitaal stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). De standaard specificeert de informatie en de overdracht daarvan bij het 'indienen van verzoeken'¹. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het indienen van een melding (van een milieu-gerelateerde activiteit) of aanvraag voor een omgevingsvergunning bij het bevoegd gezag.

Standaarden vervullen een essentiële rol in omgevingen waarbij meerdere systemen met elkaar verbonden worden. Het DSO is gekoppeld met talrijke systemen van het rijk, omgevingsdiensten, provincies, waterschappen en gemeenten. Een door een initiatiefnemer via het Omgevingsloket ingediende aanvraag of melding kan hierdoor in de systemen van de bevoegde gezagen (of door hen gemandateerde ketenpartners) belanden. Vervolgens kunnen zij deze aanvraag of melding vanuit de eigen systemen behandelen.

Om deze systemen te kunnen koppelen aan het DSO is het noodzakelijk dat er duidelijkheid bestaat over de specificaties van de *koppelvlakken* tussen het DSO en deze systemen. Systemen dienen zodanig gekoppeld te worden dat er geen informatie verloren gaat of informatie (onbedoeld) op foutieve wijze in de systemen van het bevoegd gezag terecht komt. Het werken met kwalitatief goede standaarden is des te belangrijker aangezien de verschillende bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties gebruik maken van verschillende systemen en elk in een eigen -en vaak uniek- applicatielandschap.



De positie van STAM in het berichtenverkeer met o.a. gemeenten² en in het 'opvragen informatie'.

¹De term "verzoek" is (juridisch) meer omvattend dan de term "aanvraag". Omdat de afkorting STAM al enigszins is ingeburgerd, is besloten deze afkorting, waarin de term "aanvraag" terugkomt niet te veranderen, maar in de context van STAM te spreken over verzoeken in plaats van aanvragen.

² In de rapportage is gebruik gemaakt van de procesplaten afkomstig van Gemmaonline.nl. Tenzij specifiek anders aangegeven worden hier ook de andere overheden mee bedoelt.

STAM bestaat onder meer uit een informatiemodel: *het Informatiemodel aanvragen meldingen* (hierna: IMAM) en berichtspecificaties (koppelvlakken). Het informatiemodel legt de basis voor de koppelvlakken tussen het DSO, de systemen van de bevoegde gezagen en andere DSO-componenten.

Het doel van STAM en dus ook van het IMAM is het beschrijven van een compleet en logisch beeld van de informatie over verzoeken voor zover dat betrekking heeft op de component “Indienen Verzoeken” van de DSO-gebruikerstoepassingen. Op basis van deze modellen is het mogelijk uitwisselingsformaten (koppelvlakspecificaties) te maken, waarvan enkele zelf ook onderdeel van STAM vormen. Deze in STAM opgenomen koppelvlakspecificaties beschrijven de wijze waarop en de informatie waarmee de DSO-gebruikerstoepassingen interacteren met andere DSO-componenten en met externe systemen

Gelet op het grote belang van het adequaat functioneren van de standaard binnen het DSO, is naast een uitgebreide review op de inhoud van de standaard, in het Bestuursakkoord afgesproken dat op deze (en andere standaarden die ingevoerd worden binnen het DSO) een impactanalyse uitgevoerd zal worden voor alle groepen bevoegde gezagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). Hierbij is afgestemd dat de impactanalyse ook betrekking heeft op de omgevingsdiensten, zijnde uitvoeringsorganisaties.

In een impactanalyse wordt voorgenomen activiteit afgezet tegen de verwachte gevolgen van deze activiteit. In dit geval brengen we -kort gesteld- in deze rapportage de (verwachte) impact in kaart die STAM heeft op de bedrijfsvoering van de bovengenoemde bevoegde gezagen. De bevindingen uit deze rapportage dragen daarmee bij aan het (beter) kunnen bepalen van een implementatiestrategie en kunnen tevens worden gebruikt bij de verdere doorontwikkeling van de standaard.

De Business Liaison Manager Waterschappen (BLM Waterschappen) heeft, namens Programmaraad ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ en alle betrokken koepels, aan VNG gevraagd om een impactanalyse uit te voeren op STAM. VNG heeft aan VNG Realisatie gevraagd om deze impactanalyse uit te voeren.

1.2. Vraagstelling en afbakening

In het bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (1 juli 2015) staat het volgende aangaande “impactanalyse”:

“...Per in te voeren standaard wordt via een impactanalyse nagegaan wat er voor nodig is om deze in te voeren. In een impactanalyse wordt antwoord gegeven op de vraag hoe overheden de voorzieningen goed kunnen implementeren en kunnen laten functioneren in de praktijk. Dit leidt tot een realistische implementatie van de voorzieningen. De analyse brengt in kaart wat de consequenties zijn van de invoering voor de overheden op de onderwerpen techniek, processen en mensen, ook uitgedrukt in geld en tijd. Ook wordt gekeken aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de invoering succesvol te laten zijn...”

Ter invulling van de in het bestuursakkoord geformuleerde onderzoeksopdracht is deze als volgt geconcretiseerd (ter verduidelijking is in een voetnoot een toelichting c.q. nuancering opgenomen):

1. Wat zijn de consequenties van de invoering van de (nieuwe) standaard voor gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten? Geef de consequenties van de invoering van de standaard weer voor in ieder geval de volgende aspecten:
 - Techniek
 - Organisatie- en procesinrichting
 - Personeel

- Kosten en baten
2. Aan welke voorwaarden moet door gemeenten, provincies waterschappen en omgevingsdiensten worden voldaan om de invoering van de (nieuwe) standaard succesvol te laten zijn?
 - (i) Geef aanbevelingen over de wijze waarop de gestelde randvoorwaarden ingevuld kunnen worden;
 - (ii) Vertaal deze aanbevelingen in acties (inclusief actiehouders en doorlooptijd)³
 3. Hoe kunnen gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten de (nieuwe) standaard goed implementeren en laten functioneren in de praktijk?
 - Wat zijn de kritische succesfactoren en eventuele showstoppers om de standaard in te voeren?
 4. Wat zijn de conclusies en aanbevelingen aangaande implementeerbaarheid, haalbaarheid en toepasbaarheid van de in te voeren standaard?

Uitdrukkelijk vermelden wij dat deze impactanalyse niet ingaat op de gedetailleerde technische facetten van de standaard zelf. Hiervoor hebben ontwikkelaars van STAM een review laten uitvoeren door diverse partijen, waaronder leveranciers van VTH-systemen en leveranciers van een Servicebus-oplossing. Ook volgen er nog een aantal 'Proof of concepts' (POC's), waarin de ontwikkelde techniek c.q. standaard wordt getoetst op technische toepasbaarheid in de praktijk. Het betreft hier POC's die door specifieke bevoegde gezagen met specifieke leveranciers worden uitgevoerd. Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn niet alle resultaten van deze POC's bekend (sommige dienen nog aan te vangen). Waar in deze analyse -in lijn met de formulering van onderzoeksvragen- naar 'techniek' wordt verwezen, wordt bedoeld op de bedrijfsvoeringscomponent 'techniek', zijnde een verzamelterm voor o.a. applicaties, componenten en koppelingen. Tezamen met de bedrijfsvoeringscomponenten *personeel* en *processen*, vormt dit een analytische benadering van een organisatie⁴.

In het kader van de impactanalyse zijn aan ons de uitkomsten van de review ter beschikking gesteld. Wij hebben geconstateerd dat diverse partijen (waaronder dus leveranciers) hun reviewfeedback hebben gegeven en dat deze feedback in een overzichtsbestand door de ontwikkelaars is geprioriteerd, gecategoriseerd en van repliek en (eventueel) een vervolgactie is voorzien. Wij gaan er hiermee vanuit dat dit proces adequaat is verlopen. Gelet op het feit dat deze analyse, zoals hierboven aangegeven, niet ziet op de technische facetten van de standaard zelf is -in overleg met de begeleidingscommissie- er voor gekozen om de leveranciers niet voor deze analyse te interviewen.

Ondanks dat de gedetailleerde technische facetten van STAM formeel geen onderdeel zijn van deze impactanalyse, is er tijdens onze analyse een aantal punten van aandacht c.q. vragen naar voren gekomen die geheel of voor een deel samenhangen met de onderliggende techniek. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid hebben wij het zinvol geacht om deze punten in dit rapport aan te stippen.

Deze impactanalyse is gebaseerd op de onderstaande informatie:

- Conceptversie STAM versie 0.8
- VerzoekIndienenOphalen-1.2.7

³ Let op: het betreft hier geen implementatie(achtig) plan. De in de analyse naar voren komende conclusies en aanbevelingen worden 'vertaald' in een globaal overzicht van acties. De implementatie en het in detail inzichtelijk maken van de implementatiestappen valt buiten de scope.

⁴ Vanuit het verandermanagement zijn diverse aanvullende aspecten als: cultuur, strategie, resultaten, organisatiestructuur resources (waaronder techniek, maar ook zaken als financiën) te benoemen. Voor deze impactanalyse achten wij een gestructureerd onderscheid, zoals voorgesteld in de onderzoeksvragen toereikend. Ad hoc passeren bovengenoemde aspecten waar relevant de revue.

- De bevindingen uit de review van STAM
- Gesprekken met geïnterviewden en de begeleidingscommissie (zie bijlage 1)
- GEMMA en NORA-modelarchitectuur
- Archimate modellen Omgevingswet op gemmaonline.nl.

1.3. Aanpak & methodologie

De input voor deze impactanalyse is verkregen door middel van deskstudie in combinatie met gesprekken met vertegenwoordigers van het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten⁵.

Voor de uitvoering van de impactanalyse zijn drie fasen gevolgd:

- Voorbereiding en verkenning (deskstudie en interviews)
- Verdieping (verdere deskstudie en klankbordgroep bijeenkomst)
- Eindrapportage (review door de begeleidingscommissie en vaststelling).

Gedurende deze fasen is telkens de focus gelegd op de situatie nu (IST-situatie) en de situatie zoals die er (naar verwachting) uit zal zien als STAM toegepast wordt (SOLL-situatie). De SOLL-situatie hebben wij vervolgens gezien vanuit een transitie- en een transformatieperspectief. De transitiefase richt zich op het implementeren (werkend krijgen) van STAM, zodat conform de nieuwe wetgeving kan worden voldaan aan de uitvoering van de wettelijke taken en bevoegdheden. Bij een transformatie (waarvoor een transitie randvoorwaardelijk is) ligt de focus op het zodanig implementeren en toepassen van STAM, dat deze (op termijn) wordt benut in het licht van de achterliggende doelen van de stelselherziening.⁶

Uit het oogpunt van doelmatigheid en doorloopsnelheid zijn de interviews met organisatieonderdelen van het Rijk en die van decentrale overheden synchroon aan elkaar uitgevoerd (door twee verschillende regievoerders). Tussen de regievoerders van het Rijk en decentrale overheden is gedurende dit traject veelvuldig contact geweest over de aanpak van de interviews en (tussentijdse) bevindingen,

Op 14 augustus 2018 zijn de eerste bevindingen die kwamen uit de deskstudie en gesprekken met de decentrale overheden besproken met de klankbordgroep en is in een workshop-achtige setting (aanvullende) input opgehaald voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Deze informatie, alsmede de informatie uit de interviews en deskstudie zijn verwerkt in een conceptrapport. Het conceptrapport (versie 0.7) is op 21 augustus 2018 besproken in de begeleidingscommissie⁷. Op 22 augustus 2018 heeft de klankbordgroepbijeenkomst van het Rijk plaatsgevonden. De (aanvullende) bevindingen uit deze bijeenkomst zijn aan het conceptrapport toegevoegd en als een nieuwe versie (0.8) voor feedback aan de begeleidingscommissie voorgelegd. Vervolgens is met inachtneming van naar voren gebrachte suggesties een 0.9 versie opgesteld, welke op 31 augustus 2018 namens VNG aan opdrachtgever is aangeboden.

⁵ Zie bijlage A voor een overzicht van geïnterviewde organisaties.

⁶ In paragraaf 2.3.3 worden deze doelen benoemd.

⁷ Zie bijlage A voor een overzicht van de leden.

1.4. Leeswijzer en terminologie

Dit rapport is primair opgesteld voor de Programmaraad 'Aan de slag met de Omgevingswet' en beleidsbepalers binnen het Rijk, VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Omgevingsdiensten.nl. Daarnaast bevat het rapport tevens conclusies en aanbevelingen die de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties kunnen ondersteunen bij het implementeren van STAM. Secundair is dit rapport daarmee ook van belang voor hen. De beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies en aanbevelingen van dit rapport vindt u in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5.

Dit rapport is geschreven met de veronderstelling dat de lezer over enige kennis van de materie beschikt. Indien dit niet het geval is verwijzen wij de lezer naar STAM zelf, zijnde een goed vertrekpunt⁸.

Dit eerste (inleidende) hoofdstuk bevat (naast deze leeswijzer en specifiek gehanteerde termen) een beknopte introductie van STAM, informatie over de onderzoeksopdracht en de wijze van uitvoering.

Het tweede hoofdstuk plaatst STAM in 'perspectief'. Dit hoofdstuk is noodzakelijk om de lezer mee te nemen in de verschillende wijzen waarop geïnterviewden denken te gaan werken met STAM. De wijze waarop STAM straks toegepast zal worden, bepaalt namelijk voor een groot deel de impact op de bedrijfsvoering van decentrale overheden. Ook besteden we aandacht aan de scope van STAM. Hoe ver reikt STAM nu in het proces en wat betekent dit voor de impact? Dit hoofdstuk verschaft de lezer inzicht op hoofdlijnen over wat voor een impact STAM *kan* hebben.

Het derde hoofdstuk gaat meer gedetailleerd in op verschillende facetten van de impact van STAM. Juist omdat zal blijken dat 'de impact van STAM' vanuit context bepaald dient te worden, is het noodzakelijk dat de lezer kennis neemt van de gezichtspunten uit het tweede hoofdstuk en niet direct naar de bevindingen uit hoofdstuk drie bladert. Deze hoofdstukken zijn 'onlosmakelijk met elkaar verbonden'.

Met het oog op de leesbaarheid van dit rapport worden de bestuursorganen die te maken krijgen met STAM generiek aangeduid als 'bevoegd gezag' of 'uitvoeringsorganisatie'. De exacte impact van STAM zal verschillen tussen de verschillende soorten organisaties. Op meer detail niveau geldt dit ook in het verschil van impact tussen bijvoorbeeld verschillende gemeenten. In paragraaf 3.3 wordt meer in detail ingegaan op deze onderlinge verschillen.

In hoofdstuk vier worden de onderzoeksvragen, zoals in paragraaf 1.2 geformuleerd, beantwoord.

Hoofdstuk vijf bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen uit de impactanalyse. Deze conclusies en aanbevelingen zijn het extract van de eerder in het rapport opgenomen bevindingen.

Termen en begrippen

In deze rapportage worden een paar termen en begrippen gehanteerd die voor de leesbaarheid vooraf dienen te worden toegelicht⁹:

- *Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening (DSO-LV)*: de voorziening, met onder andere het Omgevingsloket, vanuit waar het verzoek door initiatiefnemers wordt ingediend.
- *Bevoegde gezagen*: de bestuursorganen die bij of krachtens de Omgevingswet belast zijn met het afhandelen van verzoeken.

⁸ Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/documenten/documenten/standaard-aanvragen/>

⁹ Afkortingen worden de eerste keer dat deze gehanteerd worden voluit geschreven.

- *Uitvoeringsorganisatie*: organisatie die namens bevoegde gezagen zorg dragen voor de afhandeling van verzoeken (omgevingsdiensten).
- *Omgevingsloket Online (OLO)*: het huidige digitale loket waar aanvragen om omgevings- en watervergunningen kunnen worden aangevraagd.
- *De vergunningen en meldingen afhandelapplicatie (hierna: afhandelapplicatie)*: de voorziening die de bevoegde gezagen of uitvoeringsorganisatie gebruiken voor het afhandelen van een verzoek. In veel gevallen betreft dit een domeinspecifieke vergunningverlening- toezicht en handhavingsapplicatie (aangeduid als VTH-applicatie), maar dit kan ook een (meer) generieke applicatie zijn voor het afhandelen van zaken.

2. STAM in perspectief

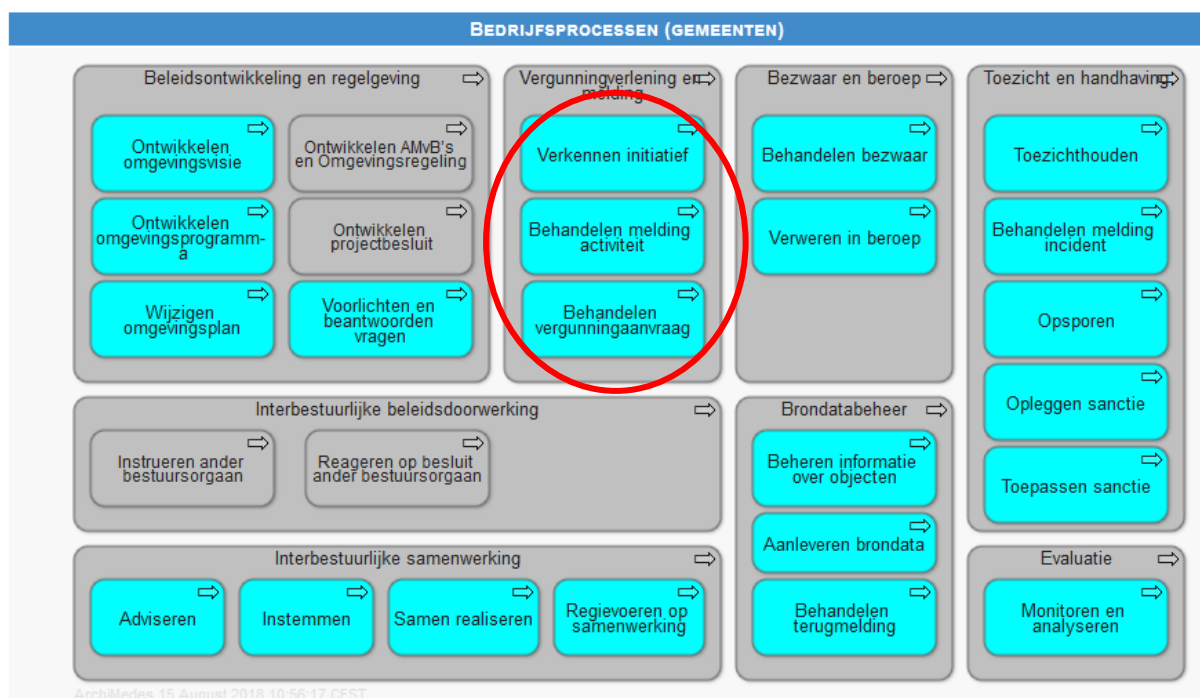
2.1. Inleiding

Voordat we in dit hoofdstuk verder inzoomen op de implementatie-opgave van STAM en het bereik van deze standaard, is het wenselijk om eerst de context waarbinnen STAM gebruikt zal worden nader te beschouwen.

Uit de gehouden gesprekken is gebleken dat geïnterviewden verschillende beelden hebben bij het gebruik en de precieze afbakening van STAM.

2.2. Positie van STAM in het meldingen- en vergunningenproces

Het toepassingsgebied van STAM betreft verzoeken welke binnen het kader van de vergunningverlening en meldingbehandeling door de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties worden ontvangen.



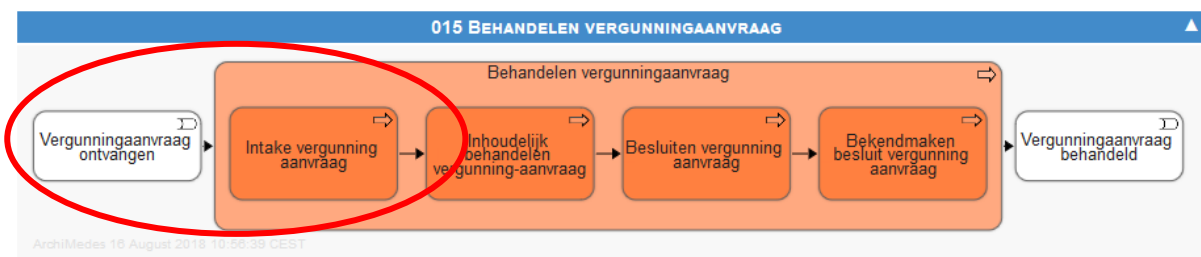
Toepassingsgebied van STAM binnen de beoogde bedrijfsarchitectuur voor uitvoering van de Omgevingwet,, bron onderlegger: Gemmaonline.nl

Binnen de bedrijfsprocessen voor het behandelen van meldingen, vergunningaanvragen en 'vooronderzoeken' speelt STAM een rol in het berichtenverkeer tussen de landelijke voorziening (LV) DSO en de systemen van het bevoegd gezag. Het betreft het (trigger)bericht dat er informatie over een ingediend verzoek in de LV DSO klaar staat om opgehaald te worden en berichten (API's) voor het daadwerkelijk overhalen van deze informatie (bijvoorbeeld de aanvraag of aanvullende gegevens) door de systemen van bevoegd gezag of uitvoeringsorganisatie.

De belangrijkste rol van het berichtenverkeer op basis van STAM is het:

- attenderen van het bevoegd gezag of uitvoeringsorganisatie op een ingediend verzoek,
- het verkrijgen, door dat bevoegd gezag of uitvoeringsorganisatie, van de benodigde informatie voor het gaan behandelen van dat verzoek en
- het verkrijgen van -door de initiatiefnemer verstrekte- aanvullende informatie.

STAM heeft daarmee vooral een rol in het begin van het proces van het vergunningverlening en het afhandelen van meldingen¹⁰. Een verzoek tot intrekken van vergunning lijkt niet onder de reikwijdte van STAM te vallen.



Bereik van STAM in relatie tot het proces van het behandelen van een vergunningaanvraag, bron onderlegger: Gemmaonline.nl

STAM voorziet onder meer in het berichtenverkeer tussen de landelijke voorziening DSO en de systemen van de bevoegde gezagen en/of uitvoeringsorganisaties. STAM is niet gericht op het berichtenverkeer tussen de bevoegde gezagen en hun (al dan niet wettelijke) adviseurs. Dit 'samenwerken' aan een aanvraag of melding valt buiten de scope van STAM en daarmee formeel buiten de scope van deze impactanalyse.

Toch zijn er raakvlakken. Immers, adviseurs geven een oordeel over de volledigheid van de ontvangen informatie. Voor bevoegde gezagen of uitvoeringsorganisaties (zeker bij omgevingsdiensten) is het van belang dat op eenvoudige wijze (delen van) het verzoek naar de verschillende adviserende organisaties kunnen worden gerouteerd. In het vervolg van het proces dienen de aanvullende gegevens weer bij de adviserende organisatie terecht te komen. Met name in de interviews met omgevingsdiensten wordt het ontbreken van centrale ondersteuningsmiddelen voor routing van informatie en afstemming -in het kader van advisering- als een risico benoemd¹¹.

Uit de interviews komt breed gedragen naar voren dat de uitdaging in het proces van afhandelen van verzoeken vooral ligt in de 'samenwerking' tussen de adviseurs, bevoegde gezagen en uitvoeringsinstanties. Hierin zien geïnterviewden een noemenswaardig risico liggen voor een adequate behandeling van verzoeken.

Wanneer men vanuit de scope van STAM kijkt naar de relatie met het proces van het behandelen van aanvragen om omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, dan schetsen diverse geïnterviewden het beeld dat de implementatie van STAM wel mee zal vallen. Andere geïnterviewden zien vanuit een bredere scope wel degelijk een opgave. Voornamelijk in het gebruik van STAM in relatie tot toepasbare regels en de vragenbomen.

Heel platgeslagen, kunnen deze verschillende beelden¹² verklaard worden door naar de materie te kijken vanuit het oogpunt van een 'transitie' en vanuit het oogpunt van een 'transformatie'.

¹⁰ In de praktijk komt het voor dat soms ook vlak voor besluitvorming nog aanvullende gegevens worden opgevraagd en ingediend. In dit kader wordt ook opgemerkt dat het 'voldoen aan een informatieplicht' ook valt onder de scope van STAM. Dit zou kunnen impliceren dat (later) aan te leveren informatie op basis van een vergunningvoorschrift of maatwerkvoorschrift ook via de landelijke voorziening zou kunnen worden aangeleverd. Dit is echter niet geheel duidelijk geworden. In dezelfde context geldt dit voor het besluit van het bevoegd gezag om een vergunning ambtshalve te wijzigingen. Hieruit vloeit mogelijk een informatieplicht voor de vergunninghouder.

¹¹ Momenteel wordt elders een businesscase opgesteld voor de realisatie van samenwerkingsvoorzieningen die wellicht in deze behoefte kunnen voorzien.

¹² Zie paragraaf 3.3 voor een overzicht van de verschillen in impact voor de verschillende bevoegde gezagen.

2.3. Transitie en transformatie

2.3.1. Verschil tussen transitie en transformatie

Bij een transitie is doorgaans sprake van een substantiële verandering in de uitvoering van werkzaamheden (met name bevoegdheden). Bij een meer ingrijpende transitie spreken we ook wel van 'stelselherziening'.

De (ontwikkeling van de) Omgevingswet is onderdeel van de 'stelselherziening van het omgevingsrecht.'¹³

Als met een stelselwijziging ook de visie op een bepaald onderwerp wordt bijgesteld dan ligt veelal in het verlengde van het *transitieproces* een *transformatieproces*. Bij nagenoeg alle stelselwijzigingen zal dit het geval zijn. Dit transformatieproces is dan gericht op het realiseren van *effecten* van de stelselherziening.

Anders dan de impact van een transitieproces op een organisatie (wat vooral gericht is op *structuur* en de wijziging in werkzaamheden) zal een transformatieproces gericht zijn op de verandering van *cultuur* en de wijze waarop tegen bepaalde werkzaamheden wordt aangekeken (in het licht van de achterliggende visie en beoogde doelen).

In de praktijk van het verandermanagement zijn veel (verschillende) definities en theorieën over wat een transitieproces en wat een transformatieproces behelst. Voor deze impactanalyse is het niet nodig om hier meer uitgebreid en gedetailleerd op in te gaan.

Volstaan kan worden met de conclusie dat bij een stelselherziening, zoals in het omgevingsrecht, naast een transitieproces waarbij het doel is te voldoen aan de nieuwe regelgeving, het wenselijk¹⁴ is ook een transformatieproces te doorlopen. Hierdoor wordt niet alleen *conform* de wet, maar ook in de *geest* van het nieuwe stelsel gewerkt. Dit laatste aspect is niet geheel te vangen in wettelijke regels, maar hangt samen met aspecten als: ambitie, taakverantwoordelijkheid, dienstverlening en cultuur.



2.3.2. STAM binnen de context van een transitietraject

In de interviews is aangegeven dat de (juridische) *aard* van de instrumenten 'vergunningverlening en het behandelen van meldingen' en het gebruik hiervan onder de reikwijdte van de Omgevingswet niet (veel) anders zal zijn dan in de huidige situatie onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In het verlengde hiervan ligt de gedachte dat er voor bevoegde gezagen op dit vlak van de stelselherziening (slechts) een transitie-opgave ligt.

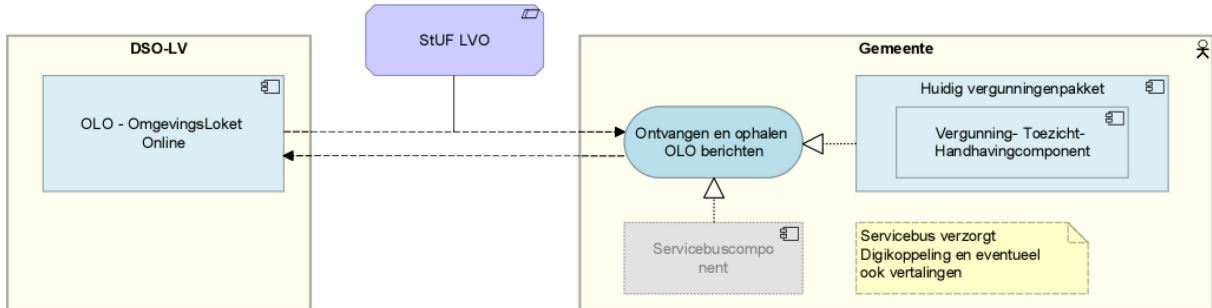
Deze betreft het overstappen van de huidige standaard (voor veel processen: STUF-LVO) naar STAM. Deze transitie dient er dan op gericht te zijn om -conform de procedureregels van de Omgevingswet- ervoor te zorgen dat ingediende verzoeken door het bevoegd gezag of

¹³ Zie: Tweede Kamer, 2013-2014, dossier nr. 33118, nr. 16.

¹⁴ Vanuit een beleidsperspectief zelfs noodzakelijk om de doelen van de stelselwijziging te realiseren. Niet behalen van deze doelen kan resulteren in andere interventie maatregelen, waaronder nieuwe regelgeving.

uitvoeringsorganisatie opgenomen kunnen worden in hun eigen systemen en daarbinnen afgehandeld kunnen worden. Afgezien van diverse procedurele wijzigingen is de wijze waarop het proces van vergunningverlening doorlopen wordt, in deze optiek, vergelijkbaar met de huidige situatie.

Er werd in deze context door geïnterviewden ook aangegeven dat de implementatie van STAM niet veel omhanden heeft, afgezien van enkele technische aanpassingen in een Servicebus of VTH-systeem.



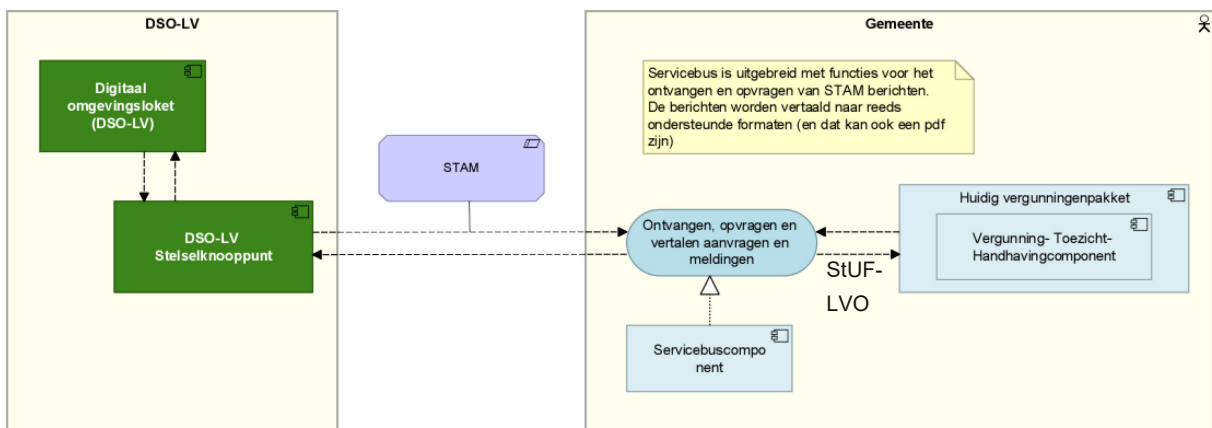
Huidige StUF LVO-koppeling gebaseerd op GEMMA.

Wanneer men vanuit een transitie-gedachte STAM zou gaan implementeren (ongeacht of later nog een transformatieproces wordt doorlopen) dan blijkt uit interviews dat ten opzichte van de huidige wijze van koppelen er twee varianten te onderscheiden zijn.

Varianten:

- 1) STAM bij de 'poort' van het bevoegd gezag (na de digikoppeling met de Landelijke Voorziening DSO) in een Servicebus (terug)converteren naar STUF- LVO en vervolgens STUF-LVO leveren aan een VTH-systeem.

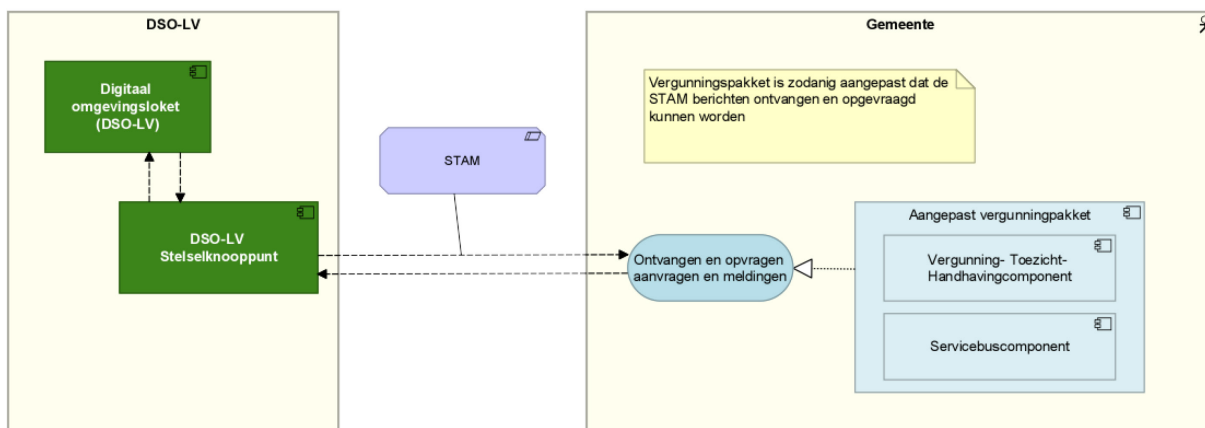
Gemeente dient ervoor te zorgen dat aanvragen en meldingen digitaal ontvangen kunnen worden. Het DSO biedt functionaliteit voor het digitaal indienen. Aanvragen en meldingen dienen 'in de geest van' de Omgevingswet behandeld te worden. De gemeente zal hier zelf inhoudelijk invulling aan moeten geven.



Variant 1

- 2) In een afhandelcomponent (VTH- of zaakstelsel) past de leverancier de applicatie aan zodat het systeem direct (via STAM) kan koppelen met het DSO al dan niet indirect via een Servicebus. In dit geval kan een leverancier hier (in ieder geval) op twee te onderscheiden manieren mee omgaan:

- de softwareleverancier bouwt in het systeem een adapter die STAM omzet naar 'het oude' STUF-LVO¹⁵ en de gegevens in een 'ongewijzigde' database opslaat;
- de softwareleverancier zorgt dat het systeem zodanig aangepast wordt dat deze (al dan niet met gebruik van een eigen interne Servicebus/ adapter) direct STAM kan verwerken en opslaan (in een daarop aangepaste database).



Variant 2

Het resultaat van het implementatietraject van STAM gezien vanuit een transitieperspectief zou erop gericht zijn dat de systemen van de bevoegde gezagen succesvol gekoppeld zijn met het DSO en dat aanvragen en meldingen overgeheveld kunnen worden vanuit de landelijke voorziening DSO en de noodzakelijke informatie via STAM beschikbaar is in de VTH-systemen van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is hiermee in staat om te voldoen aan de wettelijke taken om op een structurele wijze aanvragen en meldingen af te handelen. De transitie is hiermee feitelijk beperkt tot het aspect 'techniek' en heeft geen noemenswaardige effecten op andere bedrijfsvoeringsaspecten.

2.3.3. STAM binnen de context van een transformatietraject

Wanneer we de implementatie-opgave van STAM niet alleen zien binnen de context van een transitietraject, maar de implementatie-opgave ook zien binnen de context van een transformatietraject dan dient STAM geplaatst te worden tegen de achtergrond en in het licht van de stelselherziening van het Omgevingsrecht.

De stelselherziening heeft vier verbeterdoelen:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Om dit te bereiken, wordt een nieuw wetgevingssysteem opgebouwd dat digitaal wordt ondersteund. Om het beoogde effect van het nieuwe wetgevingssysteem te realiseren in de praktijk is een andere manier van werken nodig bij overheden. Die cultuurverandering vraagt om een goede begeleiding en kost tijd. De transformatie naar een nieuw systeem is een omvangrijke opgave, die zoals is afgesproken met de bestuurlijke partners, in 2029 zal zijn afgerond.¹⁶

¹⁵ Of eventueel een ander informatiemodel wat momenteel gebruikt wordt in de betreffende VTH-applicatie.

¹⁶ Bron: Tweede Kamer, kamerstuk 33118 nr. 102.

Het DSO zorgt voor samenhangende, eenduidige en toegankelijke informatie van goede kwaliteit. Daarmee draagt het DSO sterk bij aan de verbetering van het stelsel van het omgevingsrecht. Winstpunten zijn:

- Betere basis voor integrale besluitvorming onder de Omgevingswet
- Groter gebruiksgemak
- Meer inzicht in het omgevingsrecht
- Snellere en betere besluitvorming
- Betere juridische houdbaarheid van besluiten
- Minder onderzoek nodig bij nieuwe initiatieven¹⁷

In het licht van bovenstaande doelen en winstpunten is het gewenst dat het DSO gebruikers (op termijn) meer dan in de huidige situatie gaat ondersteunen bij het gestructureerd beschikbaar stellen van informatie.

Een belangrijke toepassing is het 'slim' gebruik maken van informatie die in het kader van het opstellen van de aanvraag en vanuit de 'toepasbare regels' beschikbaar komt. Denk hierbij aan 'hergebruik' van informatie uit de formulervelden van het verzoek in het VTH-systeem van het bevoegd gezag of uitvoeringsorganisatie. Via STAM kan deze informatie direct als machine-leesbare informatie in de systemen van de bevoegde gezagen binnengehaald worden. Een dergelijk systeem kan daarop business-logica toepassen en de gebruiker daarmee beter ondersteunen. In de huidige situatie vindt dit - zij het in beperkte mate¹⁸ - al plaats, maar niet op een schaal waarop dit bij deze stelselherziening is beoogd.

Voorbeeld:

In de huidige situatie worden veel aanvragen eerst handmatig in een quickscan of op triage-achtige wijze gescand door een coördinator op complexiteit of andere kenmerken, voordat deze aanvragen aan de medewerkers worden toebedeeld. Via STAM is het theoretisch mogelijk om deze triage door het eigen systeem uit te laten voeren aan de hand van informatie uit de aanvraag. Vervolgens kan automatisch het verzoek op naam worden gezet van een behandelend medewerker. Informatie voor deze triage zou bijvoorbeeld kunnen zijn gelegen in:

- aard en hoeveelheid activiteiten (indicatie voor complexiteit aanvraag / benodigde kennis van de behandelend ambtenaar)
- de gebiedsaanduiding van de activiteiten (indien wordt gewerkt op basis van gebiedsindeling)
- hoogte van de bouwsom (indicatie voor complexiteit aanvraag/ benodigde kennis van de behandelend ambtenaar)

Voor de bovenstaande (relatief eenvoudige) toepassing als mede voor een meer complexe toepassing is het noodzakelijk dat de informatie die bij het doorlopen van de vragenbomen beschikbaar komt, ook als 'machine leesbare informatie' via STAM in de (VTH)-systemen terecht kan komen. Dit biedt de bevoegde gezagen de mogelijkheid om op basis van systeemintelligentie (business-logica) verzoeken op een effectieve en efficiënte manier te kunnen beoordelen. Het STAM-koppelvlak maakt het mogelijk om deze informatie in machine-leesbaar formaat te ontvangen¹⁹. Echter zullen aan de zijde van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties de

¹⁷ Bron: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso> 16-8-2018.

¹⁸ Via koppeling met het OLO kan bepaalde (meta)data betreffende verzoeken al direct worden 'overgenomen' in de systemen van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties.

¹⁹ Zie paragraaf 3.1.2 voor een belangrijke kanttekening op dit punt.

applicaties aangepast dienen te worden om deze informatie te kunnen benutten. Uit de interviews volgt dat het in de lijn der verwachting ligt dat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet hier nog weinig van gebruik zal worden gemaakt²⁰.

2.3.4. STAM van transitie naar transformatie

Vanuit een transformatie-perspectief is het -gelet op het bovenstaande- van belang dat STAM op zodanige wijze door de bevoegde gezagen wordt geïmplementeerd dat -op termijn- een doorgroei naar een breder (her)gebruik van beschikbare data en metadata mogelijk is. Door STAM vanuit dit (toekomstige) perspectief te implementeren of zo te implementeren dat deze doorgroei mogelijk is, benadert men de implementatie ook vanuit de transformatie-opgave in plaats van louter een implementatie-opgave.

Vanuit het uitgangspunt dat doorgroei mogelijk moet zijn ligt het niet voor de hand om voor de transitie de nieuwe situatie (STAM) terug te converteren naar de huidige situatie (STUF LVO), zoals sommige geïnterviewden aangaven te (willen) doen en zoals opgegeven als transitie-optie in paragraaf 2.3.2. Vanuit deze gedachte lijkt het duurzamer om gegevens STAM-conform vast te leggen in een afhandelapplicatie (VTH-systeem).

2.4. STAM en de relatie met andere standaarden

Naast STAM zijn twee andere standaarden relevant in het kader van de stelselherziening in het omgevingsrecht en de ontwikkeling van het digitale stelsel.

De Standaard Toepasbare Regels (STTR)

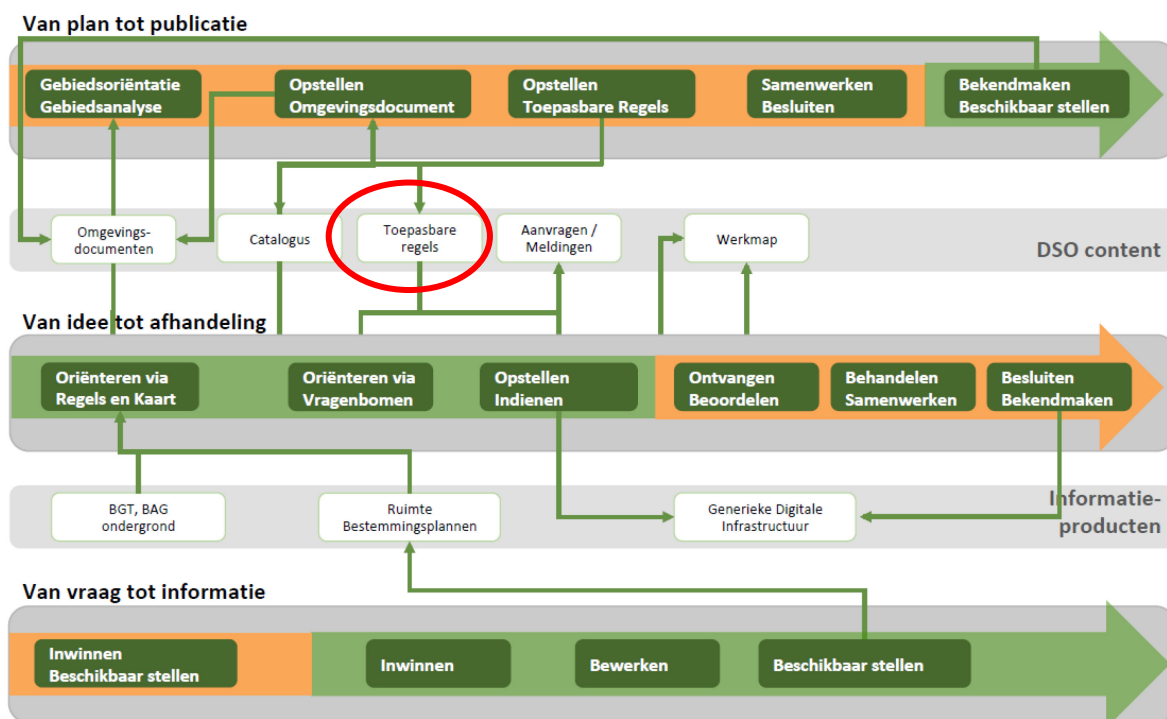
De bevoegde gezagen maken regels toepasbaar en bieden deze aan het DSO aan. In toepasbare regels zijn mogelijke gebruikersvragen opgenomen. Het DSO maakt deze toepasbare regels uitvoerbaar. De inhoud en structuur van de dynamische vragenlijsten (o.b.v. uitvoerbare regels) in de landelijke voorziening van het DSO bepalen voor een groot deel de inhoud en structuur van verzoeken²¹.

Om op een gestructureerde en eenduidige wijze deze toepasbare regels aan te bieden aan het DSO is het van belang dat deze aanlevering gestandaardiseerd plaatsvindt via een daartoe bestemd koppelvlak. STTR voorziet in deze standaardisatie.

Het raakvlak tussen STTR en STAM komt het meest tot uiting in een situatie waarin de doelen van de stelselherziening worden nagestreefd (transformatie-perspectief). Om het proces van besluitvorming digitaal te kunnen ondersteunen is machine-leesbare informatie uit de aanvraag nodig. Hierboven is al geschetst dat de aanvraagformulieren een dynamisch karakter hebben en gevoed dienen te worden met toepasbare regels die gebruikt kunnen worden als uitvoerbare regels in aanvraagformulieren en vragenbomen.

²⁰ In een enkel geval werd wel aangegeven hiermee bezig te zijn en hier actief over na te denken.

²¹ Bron: STAM, paragraaf 2.3.



Positionering Toepasbare regels

Zonder deze toepasbare regels kan er minder machine-leesbare informatie uit de aanvragen via STAM in de systemen van de bevoegde gezagen worden overgeheveld. Omgekeerd is ook waar: met veel toepasbare regels liggen er meer mogelijkheden om machine-leesbare informatie via STAM uit de aanvraag in de systemen van de bevoegde gezagen of uitvoeringsorganisaties over te halen.

Ook vanuit een transitie-perspectief lijkt er nog een directe relatie te liggen tussen STTR en STAM. Voor het kunnen indienen van een verzoek is het noodzakelijk dat de initiatiefnemer weet welke indieningsvereisten gelden en welke werkzaamheden vergunningplichtig zijn. Een minimale set aan toepasbare regels is noodzakelijk om (minimale) vragenbomen en (minimale) aanvraagformulieren te genereren en daarmee de initiatiefnemer (feitelijk) in staat te stellen om een verzoek in te kunnen dienen.

De Standaard Officiële Publicatie (STOP) en het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten (TPOD)

De STOP-standaard voorziet in het publiceren van officiële publicaties, zoals Omgevingsplannen. Deze standaard ondersteunt de functies opstellen, vaststellen, bekendmaken en beschikbaar stellen van officiële publicaties. Deze standaard zorgt ervoor dat de minimaal noodzakelijke gegevens over een door een bevoegd gezag genomen besluit langs digitale weg bij de voorziening voor bekendmaken, publiceren en beschikbaar stellen (LVBB) komt. Opgemerkt wordt dat deze LVBB een generieke voorziening is die geen onderdeel is van het DSO en ook voor het bekendmaken van andere officiële publicaties gebruikt zal gaan worden.

De TPOD-standaard is het toepassingsprofiel van de STOP-standaard voor omgevingsdocumenten, zoals de genoemde Omgevingsplannen. Deze profielen geven aan welke gegevens over een document moeten worden opgenomen en zij geven aan op welke wijze de

inhoud van een document in digitale vorm moet worden samengesteld. Voor elk soort omgevingsdocument bestaat een specifiek TPOD-profiel.²²

Uit de documentatie van de STAM en STOP-TPOD standaarden is niet gebleken dat hier een directe relatie ligt tussen de STAM en STOP- TPOD. Wel schept dit vanuit transformatieperspectief bijvoorbeeld de mogelijkheid dat het (VTH)-systeem op basis van de ontvangen STAM-gegevens en de STOP/TPOD-gegevens met behulp van business-logica voorstellen doet voor het al dan niet accepteren van de in een verzoek vervatte activiteiten²³.

²² Bron: Notitie Werking van de standaard STOP-TPOD 0.85; <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/documenten/documenten/consultatie/>

²³ Zie paragraaf 3.1.2 voor een belangrijke kanttekening op dit punt.

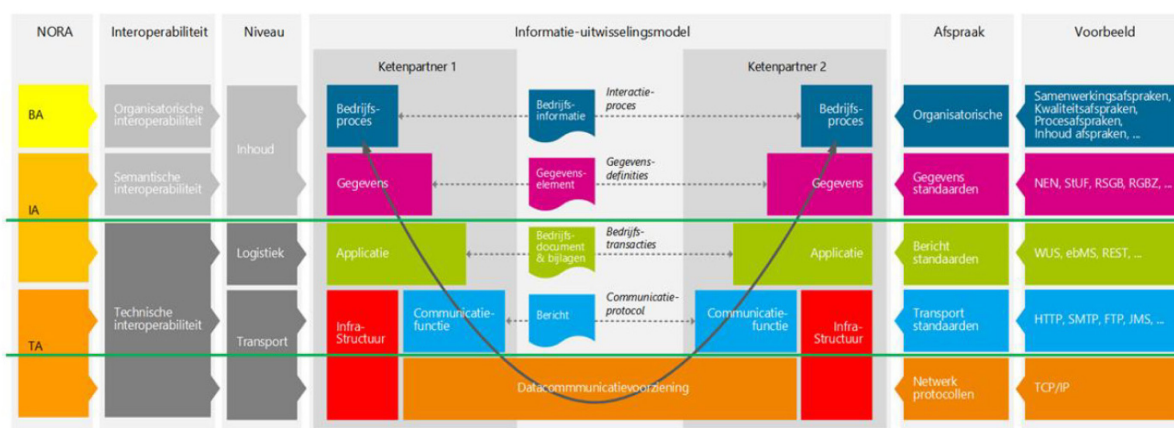
3. Impact STAM: specifieke onderwerpen

3.1. Impact op de techniek

3.1.1. Toelichting aan de hand van het informatie uitwisselingsmodel

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, ligt vanuit een *transitieperspectief* de implementatie van STAM vooral in de ‘technische hoek’. Uit interviews volgt dat deze technische implementatie mee lijkt te vallen en dat vooral leveranciers hiervoor aan zet zijn²⁴. Maar wat verandert er dan ten opzichte van de huidige situatie en wat is hiervan de impact op de bedrijfsvoering?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden en de verschillen in techniek(keuze) overzichtelijk te kunnen duiden, is aansluiting gezocht bij het NORA Informatie Uitwisselingsmodel. Aan de hand van dit model is hieronder weergegeven waar de grootste verschillen zitten in het kader van de toegepaste techniek tussen STAM (SOLL-situatie) en de huidige situatie (IST-situatie)²⁵.



Bron: Noraonline.nl Informatie uitwisselingsmodel

Op de onderste twee lagen, ‘Transport’, zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen IST en SOLL. Die verschillen treden op vanaf de ‘Logistiek-laag’, van onderaf gezien. Waar nu alleen SOAP en StUF toegepast wordt, wordt in de SOLL-situatie tevens gebruik gemaakt van REST/JASON en van API’s. Het gebruik van StUF (en SOAP) is in die situatie beperkt tot het zogenoemde ‘trigger-bericht’. Op de ‘Inhoud-Gegevens-laag’ wordt momenteel gebruik gemaakt²⁶ van het informatiemodel ‘onder’ StUF-LVO. In die SOLL-situatie is dat het informatiemodel IMAM als onderdeel van de STAM-standaard. Op de ‘Inhoud-Bedrijfsproces-laag’ treden verschillen op als gevolg van veranderingen in de verkregen gegevens. In het transitieperspectief zijn het de medewerkers, die vergunningaanvragen en meldingen behandelen, die bij de uitvoering van hun

²⁴ Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven ziet deze analyse niet op de inhoudelijke technische aspecten van de standaard, waaronder bijvoorbeeld berichtenspecificaties.

²⁵ Omdat de IST-situatie aanzienlijk kan verschillen tussen de verschillende overheidspartijen (o.a. al dan niet gebruik OLO) is uit het oogpunt van leesbaarheid ervoor gekozen om de IST-situatie te beschrijven van uit de grootste groep, zijnde de groep die nu het OLO gebruiken. Verschillen tussen de betreffende bevoegde gezagen komen in paragraaf 3.3 aan de orde.

²⁶ Voor wat betreft de koppeling met het OLO.

werkzaamheden gebruik dienen te gaan maken van het gewijzigde gegevensaanbod. In het transformatieperspectief benut het gebruikte VTH- of zaaksysteem de verkregen gegevens om genoemde medewerkers zoveel mogelijk te ondersteunen bij het beoordelen van de verzoeken met onder meer voorstellen voor toe- of afwijzing op aspecten van het verzoek.

3.1.2. Uitvoeren van praktijkproeven (POC's)

Ten tijde van het uitvoeren van de impactanalyse is uit interviews gebleken dat er binnen de waterschappen twee 'Proof of Concept'- onderzoeken (POC's) worden uitgevoerd die ingaan op het gebruik van STAM als standaard voor het berichtenverkeer (Waternet en Hoogheemraadschap Delfland). Helaas zijn de uitkomsten van deze POC's nog niet beschikbaar ten tijde van het opstellen van deze impactanalyse.

Wel is uit de tussentijdse bevindingen in de POC van Waternet een belangrijk aandachtspunt naar voren gekomen met betrekking tot het niet (volledig) kunnen benutten van de informatie uit de vragenbomen in de eigen systemen van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties. Voor de implementatie vanuit een transitie-perspectief is dit punt waarschijnlijk niet direct van belang, maar vanuit een transformatie-perspectief wel degelijk.

Wat is het geval? Waternet wil graag specifieke informatie uit de vragenbomen benutten in hun VTH-systeem. Het betreft bijvoorbeeld de informatie over het volume van oppervlaktewateronttrekking door een initiatiefnemer. Deze waarde wordt in het eigen systeem benut als indicator voor toezicht, rapportages etc. In de huidige koppeling met het OLO kan deze informatie automatisch opgehaald worden en benut worden in het systeem van het waterschap.

Onder STAM lijkt dit tevens mogelijk maar heeft dit nog de nodige aandacht. De gegevens uit de aanvraag (waaronder de antwoorden uit de vragenboom) zijn in machine-leesbaar formaat beschikbaar. Voor het kunnen 'mappen' van de (antwoorden op de) vragen naar de systemen van de bevoegde gezagen zal bij het opstellen van de vragen informatie aan een vraag moeten worden toegevoegd waarmee correcte mapping in het VTH-systeem plaats kan vinden. De gedachte om dit op basis van de vraag-id te doen is niet zondermeer voor de hand liggend. In de praktijk kan dit volgens de makers van STAM tot problemen leiden. Bijvoorbeeld als de betreffende vraag wordt aangepast (toepasbare regels van het Rijk worden door het Rijk aangepast, zonder dat het Rijk zicht heeft op het (hergebruik) van de informatie in de systemen van decentrale overheden). Daarnaast kan het ook zijn dat binnen een organisatie de 'eigen' vragenbomen aangepast worden. Omdat de 'mapping' in de systemen 'onderwater' plaatsvindt zal bij het aanpassen van toepasbare regels /vragenbomen niet direct zichtbaar zijn dat dit gevolgen heeft voor de data in de VTH-applicatie. Dit inzicht brengt een aanzienlijke beheeropgave met zich en vergroot de kans op foutieve waarden in de applicatie.

Juist met het oog op het behalen van de (lange termijn) doelen van de stelselherziening en meer specifiek van het DSO is het van belang dat vanuit een transformatie-perspectief de informatie op een relatief eenvoudige wijze benut (hergebruikt) kan worden. De hierboven geschetste bevindingen uit de POC zien wij als een mogelijke drempel voor het hergebruik van informatie uit de aanvraag. Om deze drempel weg te nemen dient nader onderzoek plaats te vinden en gepaste maatregelen getroffen te worden in de standaard, in het beheer van toepasbare regels en/of op andere aspecten.

Het bovenstaande kwam -gelet op het sterke 'transitie-karakter' van de POC/ praktijkproef- in de POC van de gemeente Amersfoort²⁷ niet naar voren. Tezamen met hun Servicebusleverancier hebben zij een inkomend STAM-bericht in de Servicebus 'vertaald' naar de huidige StUF LVO-standaard, om het bericht via deze huidige standaard te laten landen in hun VTH-systeem. Door bij de praktijkproef betrokkene is in de interviews aangegeven dat met deze werkwijze een implementatie (vanuit een transitie-oogpunt) realiseerbaar lijkt en technisch niet veel om handen heeft.

3.2. Migratiescenario's

Vanaf de datum inwerkingtreding Omgevingswet (1 januari 2021) zullen verzoeken via de landelijke voorziening DSO met behulp van STAM in de systemen van de bevoegde gezagen terecht moeten kunnen komen. Dit impliceert dat vanaf deze datum de *transitie* van STAM gereed is en operationeel is. Daartegenover staat dat aanvragen die op of vlak voor 31 december 2020 worden ingediend via het Omgevingsloket Online en via andere kanalen ook via deze route nog in de systemen van de bevoegde gezagen dienen te komen om conform het 'oude' recht afgehandeld te kunnen worden.

Om het bovenstaande uitgangspunt te realiseren (verplicht werken vanaf 1 januari 2021 met STAM, maar 'open' blijven tot 31 december 2020 onder het huidige recht) zal door betrokkenen nagedacht moeten worden over een adequate migratiestrategie. Omdat alle bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties hiervoor gesteld staan, ligt het voor de hand om vanuit een collectieve aanpak (o.a. leveranciersmanagement) hier ondersteuning in te bieden. De onderstaande verkenning van scenario's biedt hiertoe alvast een aanzet. Ook voor deze scenario's geldt dat er een grote mate van afhankelijkheid is van leveranciers. Bijvoorbeeld in de vraag of zij na 1 januari 2021 (tijdelijk) twee versies van hun VTH-applicatie ondersteunen dan wel in hun applicatie beide standaarden ondersteunen. In bijlage B worden deze scenario's verder toegelicht.

Samenvatting migratiescenario's	
Scenario	Beschrijving
1	Leveranciers bieden (tijdelijk) twee versies aan van een VTH-systeem. Eén die StUF LVO ²⁸ ondersteunt en één die STAM ondersteunt.
2	Leveranciers bieden één VTH-systeem aan die zowel StUF LVO als STAM ondersteunt.
3	Leveranciers bieden één VTH-systeem aan die tot 1 januari 2021 StUF LVO ondersteunt en vanaf die datum STAM.
4	Complementair aan bovenstaande scenario's vindt in een Servicebus van het bevoegde gezag of uitvoeringsorganisatie 'mapping' plaats.

²⁷ Onderdeel van de geïnterviewden in het kader van deze impactanalyse.

²⁸ Gemakshalve wordt hier STUF LVO genoemd, maar hier wordt ook bedoeld op alle niet-STAM standaarden en maatwerk-koppelingen.

3.3. Specifieke situaties bij bevoegde gezagen of uitvoeringsorganisaties

In dit rapport hebben wij het veelvuldig over 'bevoegde gezagen' en 'uitvoeringsorganisaties'. Daarmee generaliseren wij bewust. Niet voor alle decentrale overheden en de betrokken onderdelen van het Rijk zal de impact van STAM echter exact hetzelfde zijn. Dit verschil in impact geldt tussen bijvoorbeeld de verschillende waterschappen, maar in een bredere context ook in de verschillen tussen bijvoorbeeld gemeenten, provincies en betrokken onderdelen van het Rijk. Gelet op de leesbaarheid en integraliteit van dit rapport is, zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, gekozen om de (uit de interviews naar voren gekomen) verschillen tussen de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties in deze specifieke paragraaf te benoemen.

3.3.1. Toelichting decentrale overheden

Uit de interviews hebben wij afgeleid dat in 'grote lijnen' de implementatie-opgave van STAM en de impact van deze implementatie voor de decentrale overheden vergelijkbaar zal zijn. Toch hebben wij uit de interviews wat nuance-verschillen opgemerkt, welke we hieronder verwoord hebben.

Provincies

In de huidige situaties worden veel werkzaamheden die samenhangen met vergunningverlening en het afhandelen van meldingen binnen de fysieke leefomgeving uitgevoerd door omgevingsdiensten (uitvoeringsorganisaties). In de toekomstige situatie onder de Omgevingswet zal dit naar verwachting ook zo zijn. Hierbij constateren wij verschillen tussen de provincies. Er zijn provincies die (nagenoeg) geen werkzaamheden meer verrichten voor wat betreft de (inhoudelijke) afhandeling (alles bij de omgevingsdiensten) en er zijn provincies die zelf inhoudelijk nog verzoeken afhandelen en deze niet gemandateerd hebben aan de uitvoeringsorganisaties. Een voorbeeld hiervan is de afhandeling van verzoeken om toestemmingen in het kader van de Wet natuurbescherming. Een gedeelte van de provincies handelt deze verzoeken zelf af en een gedeelte heeft deze taken gemandateerd aan een of meerdere omgevingsdiensten.

De impact van STAM op provincies zal direct samenhangen met de hoeveelheid en soort verzoeken die Gedeputeerde Staten (zijnde het bestuursorgaan van de provincie) zelf af gaat handelen. Verwacht wordt dat de verzoeken die Gedeputeerde Staten onder de Omgevingswet zelf zal gaan afhandelen zeer beperkt zijn. Mogelijk zelfs zo beperkt dat sommige provincies alle aan hen gerichte verzoeken laten afhandelen door uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten). Voor de provincies die nog wel zelf verzoeken af gaan handelen zullen de applicaties aangepast dienen te worden.

Voor wat betreft het afhandelen van verzoeken in het kader van de Wet natuurbescherming wordt opgemerkt dat deze verzoeken nu niet via het OLO ingediend worden, maar via andere kanalen. Het is denkbaar dat de gebruikte systemen niet over een digikoppeling beschikken. Ook is het noemenswaardig dat de systemen die door de provincies worden gebruikt (voor bijvoorbeeld het afhandelen van verzoeken in het kader van de Wet natuurbescherming) naar verwachting meer op maat gemaakt zijn door leveranciers (slechts een hele kleine doelgroep). Het is daarom de vraag of deze leveranciers STAM kunnen/ willen implementeren in hun systemen. Het strekt tot aanbeveling om snel met deze leveranciers het gesprek hierover aan te gaan danwel te oriënteren op systemen die wel STAM (gaan) ondersteunen.

Waterschappen

Voor de 21 waterschappen geldt dat zij -in de regel- zelf de verzoeken afhandelen en geen, danwel beperkt, gebruik maken van een uitvoeringsorganisatie, zoals de provincies dit doet. Uit de interviews is gebleken dat diverse waterschappen gezamenlijk optrekken in het (laten) ontwikkelen en beheren van een VTH-systeem. Het betreft hier meerdere verschillende initiatieven van groepen van waterschappen.

De waterschappen onderscheiden zich van gemeenten op het punt van hun beperkte en specifieke takenpakket: waterkwaliteitsbeheer en waterkwantiteitsbeheer. Hierdoor is het applicatielandschap van de waterschappen niet (al te) complex en zal de impact van STAM beperkt blijven tot veelal één VTH- of zaaksysteem. Mogelijk zou dit, in combinatie met het geringere aantal waterschappen, kunnen verklaren dat waterschappen, anders dan gemeenten al verder zijn met het ontwikkelen van toepasbare regels en het uitvoeren van praktijkproeven (POC's) met STAM. Diverse waterschappen beschikken over een digikoppeling-verbinding en gebruiken deze in de koppeling tussen het OLO en hun eigen VTH-systeem. Uit de interviews met de waterschappen is naar voren gekomen dat er mogelijk nog waterschappen zijn zonder digikoppeling-verbinding en die de informatie uit het OLO nu handmatig in hun systemen zetten. Voor deze waterschappen geldt dat de impact van STAM ook impliceert dat zij een digikoppeling-verbinding realiseren.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat diverse waterschappen gebruik maken van het zelfde soort VTH-systeem. Gebleken is dat er vanuit deze onderlinge samenwerking met leveranciers gesproken wordt over en gewerkt wordt aan het implementeren van STAM in de systemen. Wel is uit de interviews de indruk ontstaan dat er ook waterschappen zijn die solistisch acteren of deelnemen in een qua omvang beperkt samenwerkingsverband. Voor deze waterschappen geldt hetzelfde als wat ook voor de provincies geldt: het is de vraag of de leveranciers van de kleinere en specifieke VTH-systemen STAM kunnen / willen implementeren in hun systemen. Het strekt tot aanbeveling om snel met deze leveranciers het gesprek hierover aan te gaan dan wel te oriënteren op systemen die STAM (gaan) ondersteunen.

Gemeenten

De diversiteit binnen de 380 gemeenten is groter dan bij de andere decentrale overheden. Dit plaatst de implementatie van STAM binnen gemeenten binnen een context waarbij aspecten als: gemeentegrootte, inrichting van het applicatielandschap en digitale volwassenheid een belangrijke onderscheidende factor zijn voor de mogelijke impact. Veel gemeenten zullen al over een digikoppeling beschikken tussen hun VTH- en/of zaaksysteem en het OLO. Maar zeker niet alle gemeenten. Voor die groep gemeenten geldt diensgevolge dat de implementatie van STAM ook ziet op het realiseren van een digikoppeling.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld waterschappen hebben gemeenten een omvangrijk en breed takenpakket, variërend van: afgifte van paspoorten, het uitvoeren van zorgtaken tot vergunningverlening. Op het gebied van vergunningverlening zijn er ook diverse vergunningstelsels die niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Deze diversiteit zorgt voor een complexer applicatielandschap. Indien een gemeente met één VTH- of zaaksysteem alle vergunningaanvragen en meldingen verwerkt, dient zij te borgen dat dat systeem na aanpassing op STAM gebruikt kan blijven worden voor de niet-Omgevingswet-gerelateerde vergunningen en meldingen. Uit de interviews is gebleken dat er ook gemeenten zijn die specifieke applicaties hebben voor bepaalde soorten vergunningen en meldingen. Dat kan betekenen dat meerdere applicaties aangepast moeten worden op de STAM-standaard.

Omgevingsdiensten

Ook omgevingsdiensten kennen een grote diversiteit aan soorten vergunningen en meldingen. Evenwel, daar het behandelen van vergunningaanvragen en meldingen een kerntaak is van een omgevingsdienst, zetten zij ter ondersteuning hiervan veelal één VTH- of zaaksysteem in. De impact v.w.b. aanpassing van systemen is dan beperkt tot dat ene systeem.

In de interviews geven medewerkers van omgevingsdiensten aan dat de samenwerking aan het afhandelen van verzoeken een serieus aandachtspunt vormt voor het succesvol kunnen inzetten van het instrument 'vergunningverlening'. De reden dat dit extra speelt ten opzichte van andere bestuursorganen, is dat omgevingsdiensten werkzaamheden verrichten voor diverse opdrachtgevers (verschillende gemeenten en voor de provincie). Daar komt bij dat de aan de omgevingsdienst gemandateerde taken niet uniform zijn voor alle opdrachtgevers en ook weer per

omgevingsdienst verschillend kan zijn²⁹. Zo hebben sommige gemeenten hun bouwtaken wel ondergebracht bij een omgevingsdienst en sommige niet. Indien er geen ondersteuning wordt geboden op het aspect 'samenwerken' zal dit resulteren in talloze verschillende werkwijzen binnen één omgevingsdienst. Dit wordt als zeer ongewenst beschouwd.

Een ander aspect waar specifieke aandacht vanuit de omgevingsdiensten voor wordt gevraagd is het adequaat bepalen van de bevoegde gezag en uitvoeringsorganisatie. Het bepalen van wie het verzoek feitelijk gaat behandelen dient adequaat vastgesteld te worden. Als verzoeken verkeerd geadresseerd worden gaat er veel tijd (onnodig) verloren.

3.3.2. Toelichting Rijk

Voor de rijkspartijen zijn interviews afgenomen met 7 organisaties die taken hebben op het gebied van vergunningverlening. De hoeveelheid vergunningen en de complexiteit van de aanvragen verschilt behoorlijk (50 per jaar tot 2000 per jaar, voor mijnbouwinstallaties tot en met lichtopstanden langs de snelweg). Iedere rijks-organisatie doet dit voor een eigen domein (natuur, waterstaatswerken, spoor, erfgoed etc.).

Het Rijk blijft bevoegd gezag voor een aantal vergunningen. Voor een toenemend aantal vergunningen verschuift de rol van de rijkspartijen echter van bevoegd gezag naar een wettelijke adviestaak richting de gemeente. Dit type aanvragen komt (via DSO-LV met STAM) bij de gemeente terecht die vervolgens verplicht is de rijkspartij(en) om advies of advies met instemming te vragen. Er zijn nog geen afspraken hoe de afhandeling in deze situatie gaat en digitaal wordt ondersteund. Dit is een belangrijk zorgpunt voor de rijkspartijen.

Vanwege de veranderopgave rondom deze nieuwe rol ligt de nadruk van de impact en daarmee de transitie bij rijkspartijen op het maken van afspraken met de andere bevoegd gezagen over samenwerken. Een belangrijke randvoorwaarde is bij de aanvraag een signaal te krijgen waarmee duidelijk wordt dat een rijkspartij betrokken is in het afgeven van de vergunning. Dit signaal wordt van belang geacht om te komen tot de gewenste kortere behandeltijd.

Voor de reguliere rol als bevoegd gezag maar ook voor de adviesrol sorteren rijkspartijen voor op het gebruik van de STAM standaard. Er zijn verschillende uitgangssituaties in de digitale infrastructuur die het uitgangspunt vormen voor de transitie:

- Post en mail, geen zaakstelsel
- OLO, geen zaakstelsel
- Eigen loket, zaakstelsel
- OLO, zaakstelsel

Uit de interviews met de rijkspartijen is gebleken dat de impact voor de transitie te overzien is en dat betrokken partijen goed voorbereid zijn op de implementatie van STAM. Belangrijke in te vullen randvoorwaarden zijn de volgende:

1. Afspraken over (wettelijke) adviesrollen Rijk bij afhandelen aanvragen samen met gemeenten.
2. Afspraken over DSO-functionaliteit die deze adviesprocessen ondersteunt, ook in relatie tot het huidige dienstverleningsniveau OLO (bericht bij aanvraag, projectmap).

²⁹ Zo zijn er omgevingsdiensten die specifieke wettelijke taken hebben (specifieke omgevingsdiensten die belast zijn met het afhandelen van aanvragen op basis van het Besluit Risico Zware Ongevallen). Daarnaast zijn er omgevingsdiensten die alle Wet Natuurbeschermingsaanvragen binnen een provincie behandelen (in plaats van de omgevingsdienst die op basis van beheergebied competent zou zijn).

3. Definitieve afspraken welke aanvragen verplicht via DSO lopen en welke via huidige loketten blijven lopen.
4. Afspraken over de rol van STAM tijdens het gezamenlijk afhandelen van de aanvraag of melding.
5. Afspraken over de rol van STAM of het DSO bij het ophalen van aanvullende gegevens.

4. Beantwoording onderzoeksvragen³⁰

4.1. Wat zijn de consequenties van de invoering van de (nieuwe) standaard voor het Rijk gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten?

Wij achten het niet goed mogelijk om 'de consequenties' van de nieuwe standaard buiten enige context en afbakening te duiden. Daarom hebben wij het noodzakelijk geacht om context toe te voegen door onderscheid te maken in consequenties die samenhangen met een transitieperspectief en een transformatieperspectief (zie paragraaf 2.3.1). Hierbij worden, zoals uit de onderzoeksvraag volgt, de consequenties geduid voor de volgende vier aspecten: techniek, organisatie- en procesinrichting, personeel en kosten en baten.

In het licht van de scope van STAM zijn hier de consequenties verbonden aan de kwalificatie van het betreffende overheidsorgaan als 'bevoegd gezag' of 'uitvoeringsorganisatie'³¹.

4.1.1. Consequenties vanuit een transitieperspectief

Techniek

Het is vanwege het verschil in techniekekeuzes³² noodzakelijk dat bevoegde gezagen wijzigingen doorvoeren in hun applicatielandschap om conform de STAM-standaard te kunnen koppelen met de landelijke voorziening van het DSO. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat deze wijzigingen in een organisatiebrede Servicebus en/of in het gebruikte VTH-systeem dienen te worden verwerkt (zie paragraaf 2.3.2). Geïnterviewden geven aan dat zij verwachten dat de consequenties op het gebied van techniek 'wel meevallen'. Geïnterviewden constateren dat hier een belangrijke rol ligt voor de betreffende softwareleveranciers, aangezien zij hun applicaties dienen aan te passen aan STAM. Het is echter aannemelijk dat vanuit een transitie-oogpunt de *functionele* wijzigingen in het VTH-systeem meer verband houden met de nieuwe procedure(voorschriften) uit de Omgevingswet en niet direct samenhangen met STAM.

Het gebruik van digikoppeling is randvoorwaardelijk voor het aansluiten op de landelijke voorziening DSO. Indien de systemen van de bevoegde gezagen nog niet zijn ingericht op het gebruik maken van digikoppeling dient deze gerealiseerd te worden (zie paragraaf 4.2.1).

Organisatie- en procesinrichting

Geïnterviewden zien geen grote veranderingen ontstaan in het proces van het afhandelen van verzoeken, als gevolg van de nieuwe standaard. Diverse geïnterviewden geven aan dat de aard van het proces van vergunningverlening naar hun verwachting grotendeels hetzelfde zal blijven als in de huidige situatie. Er wordt in dit kader gesproken van: 'vergunningverlening blijft vergunningverlening' of 'business als usual'. Uit de interviews is niet gebleken dat de bevoegde

³⁰ De laatste onderzoeksvraag hebben wij opgevat als een vraag om een concluderend beeld te schetsen en aanbevelingen te doen. Beantwoording van deze vraag vindt plaats in hoofdstuk 5.

³¹ In het proces van afhandeling is vaak bij overheden naast de rol van 'bevoegd gezag' ook een rol als adviseur. Sommige overheden zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet (langer) bevoegd gezag, maar (uitsluitend) adviseur. Uit de scope van STAM blijkt dat deze laatste rol (thans) niet onder de reikwijdte van de standaard valt.

³² O.a. JSON REST in de toekomstige situatie in plaats van SOAP in de huidige situatie.

gezagen -direct bij de inwerkingtreding- op een andere wijze hun vergunningverleningsorganisatie gaan inrichten, althans niet als een consequentie van (het gebruik van) de STAM-standaard.

Personeel

In het verlengde van de beelden van een gelijkblijvende organisatie- en procesinrichting blijven, blijkens de interviews, ook op het gebied van personeel de consequenties van STAM zeer beperkt en vergelijkbaar met de huidige situatie.

Het is te verwachten dat als gevolg van de wijzigingen in de VTH-systemen personeel specifiek geïnstrueerd dient te worden over het gebruik van de aangepaste systemen. Dit geldt niet alleen voor de behandelaars van de verzoeken, maar ook voor beheerders van VTH-systemen. De wijzigingen in deze systemen (vanuit een transitieperspectief) zullen echter met name gerelateerd zijn aan de processuele wijzigingen die de Omgevingswet met zich brengt (en niet zo zeer aan STAM).

Kosten en baten

Gelet op de hierboven geschetste beelden zullen de kosten voornamelijk gelegen zijn in het aanpassen van de techniek (zie paragraaf 3.1) aan de nieuwe standaard en eventueel het realiseren van een digikoppeling-verbinding. Op de vraag naar de hoogte van deze kosten geven geïnterviewden aan dat naar hun verwachting de licentiekosten van een VTH-applicatie naar verwachting gelijk zullen blijven. Qua implementatiekosten denken geïnterviewden aan een 'paar dagen' consultancy. Vanuit een baten-optiek zijn de baten gelegen in het kunnen 'ophalen van de aanvraag en bijbehorende documenten'. Directe baten zijn er voor die processen die in de huidige situatie buiten het Omgevingsloket om ingericht zijn. Deze proces(activiteiten) zijn straks op één plek in te dienen en het bevoegd gezag ontvangt de bestanden direct in hun systeem (zonder te hoeven inscannen of een specifiek (digitaal) kanaal hiervoor open te stellen en te onderhouden).

4.1.2. Consequenties vanuit een transformatieperspectief

Techniek

In tegenstelling tot in een 'louter' transitie-traject dient, met het oog op effecten die met de stelselherziening worden nagestreefd (zie paragraaf 2.3.3), meer informatie uit de aanvraag als machine-leesbare informatie (her)gebruikt te worden in de systemen van het bevoegd gezag. Dit vergt mogelijk een andere kijk op VTH-systemen en eventueel een complementaire voorziening of module.

Vanuit een transformatieperspectief kan gedacht worden aan een omschakeling van het werken met een systeem dat primair procedure-ondersteunend is (huidige systemen), naar een systeem of meerdere systemen, waarin aanvraaginformatie en toepasbare regels via STAM op zodanige wijze kunnen worden (her)gebruikt, zodat het systeem ook (meer) inhoudelijke afwegingen kan ondersteunen. Hiertoe dienen leveranciers aanvullende functionaliteit te ontwikkelen, waarbij input benodigd is van de bevoegde gezagen (hoe kan het proces effectiever en efficiënter door middel van het zwaartepunt van werkzaamheden te verplaatsen van medewerker naar systeem).

Randvoorwaardelijk is wel dat de informatie uit de vragenbomen benut kunnen worden binnen de systemen van bevoegde gezagen en uitvoeringsinformatie die -gelet op de beheerlasten- uitvoerbaar zijn.³³

Organisatie- en procesinrichting

Wanneer met het gebruik van STAM machine-leesbare informatie betreffende het verzoek

³³ Zoals benoemd in paragraaf 3.1.2 zijn er nog aandachtspunten die zijn gemoeid met het kunnen benutten van deze informatie in de systemen van de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties.

hergebruikt kan worden in een systeem van het bevoegd gezag, dan kan dit van (betekenisvolle) invloed zijn voor de organisatie- en procesinrichting. De mate van invloed is afhankelijk van de toepassing.

Personeel

In het verlengde van de diversiteit in mogelijke gevolgen voor de organisatie en procesinrichting liggen de gevolgen voor het personeel. Door 'slimmere systemen' is het aannemelijk dat er tijd bij de behandelende ambtenaren bespaard kan worden. Daar tegenover staat dat deze 'slimme systemen' weer beheerd dienen te worden. Naar mate de systemen en de 'businessrules' (toepasbare regels) waarop deze systemen gebaseerd zijn complexer worden, zal er meer beheer nodig zijn. De facto zullen er naar verwachting verschuivingen plaats vinden in de inzet van personeel. Deze verschuiving is onzes inziens niet direct het gevolg van STAM, maar meer het gevolg van de stelselherziening, met de kanttekening dat STAM een kritische rol vervult in het kunnen realiseren van de doelstellingen met de stelselherziening.

Kosten en baten

In tegenstelling tot in een transitie-implementatie zullen de kosten en baten in een transformatie implementatie van STAM grotendeels afhankelijk zijn van het ambitieniveau van het bevoegde gezag en de mate waarin extra functionaliteit ontwikkeld wordt. Het ligt in de lijn der verwachting dat enerzijds de leveranciers van VTH-systemen met reguliere updates komen (binnen de huidige licentiestructuur) waarin aanvullende functionaliteiten worden aangeboden. Daarnaast is het denkbaar dat door de mogelijkheden die STAM biedt en in het licht van de stelselwijziging en het streven van bestuursorganen om het proces zo effectief en efficiënt als mogelijk in te richten er (nieuwe) leveranciers zullen ontstaan die specifieke functionaliteiten zullen aanbieden. Deze aanvullende functionaliteit zal waarschijnlijk gericht zijn om de totale kosten te drukken, doorlooptijden te verminderen of de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

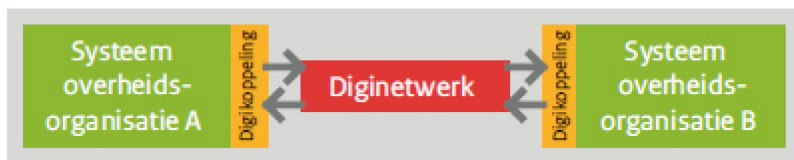
4.2. Aan welke voorwaarden moet door Rijk, gemeenten, provincies waterschappen en omgevingsdiensten worden voldaan om de invoering van de (nieuwe) standaard succesvol te laten zijn?

Eveneens als in de vorige paragraaf maken wij een splitsing tussen het transitie- en transformatietraject. Wat betreft deze onderzoeksvraag zien wij een overlap met de eerste onderzoeksvraag. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om - in tegenstelling tot de vorige paragraaf, waarin een onderscheid is gemaakt naar bedrijfsvoeringsaspect- hier een thematische indeling te hanteren. Voor de goede orde merken wij hier op dat dit een generieke set aan voorwaarden betreft voor alle bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties. Voor het verschil in accenten tussen de verschillende soorten bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties verwijzen wij naar paragraaf 3.3.

4.2.1. Randvoorwaarden voor een succesvolle transitie

Digikoppeling

Digikoppeling is een overheidsbrede standaard, een eenduidige set afspraken over de geautomatiseerde informatieuitwisseling tussen twee systemen via services. Voor alle overheidsorganisaties geldt randvoorwaardelijk dat zij hun verbinding met de landelijke voorziening DSO vormgeven via een digikoppeling.



De meeste overheidsinstanties beschikken al over een dergelijke koppeling van hun afhandelapplicatie³⁴ vanwege de koppeling met het Omgevingsloket-Online. Echter, er zijn overheden waarvan de procedures niet via het Omgevingsloket lopen of overheden die nog handmatig de gegevens uit het Omgevingsloket halen. Voor deze groep is het zaak tijdig dit aansluittraject op digikoppeling te doorlopen en hiervoor budget beschikbaar te stellen³⁵.

Aanbeveling:

Tijdige implementatie van Digikoppeling

Afhandelapplicatie

Bevoegde gezagen dienen over een afhandelapplicatie te beschikken. Hiermee wordt bedoeld een applicatie waarin verzoeken in het kader van STAM kunnen worden afgehandeld. Concreet betreft het een applicatie of applicaties waarin het verzoek met bijlagen kan worden binnengehaald vanuit de werkmap in het DSO en die ondersteunt in het proces van afhandeling. Dit kan en zal in de meeste gevallen een specifiek voor dit (type) proces ontworpen applicatie zijn: aangeduid als VTH-systeem, maar kan in theorie ook een generiek zaakstelsel zijn.

Aanbeveling:

Bevoegde gezagen zonder afhandelapplicatie (VTH-systeem of zaakstelsel) dienen zich op korte termijn te oriënteren op een geschikt systeem.

Kunnen ontvangen van STAM-berichten

Randvoorwaardelijk is dat de benodigde informatie betreffende het verzoek in de afhandelapplicatie beschikbaar komt. Hiervoor is het noodzakelijk dat deze systemen ofwel direct uit te voeten kunnen met STAM (STAM-koppelvlak) ofwel dat elders in het applicatielandschap van het bevoegd gezag (in een Servicebus) de STAM-berichten worden ontvangen en omgezet naar een formaat dat leesbaar is voor de afhandelapplicatie. Van belang in het tweede geval is dat ontvangen gegevens die niet passen in dat formaat, bijvoorbeeld vragenboom-vragen en – antwoorden, wel beschikbaar komen voor de behandelende medewerkers. Vanuit een transitie-perspectief zijn beide wegen naar verwachting toereikend om straks te voldoen aan de wettelijke taak om verzoeken af te handelen³⁶. Bij hun keuzes zullen bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties voor een groot deel afhankelijk zijn van de keuzes van (hun) leveranciers en wat zij aanbieden.

Aanbeveling:

Maak keuzes over de technische implementatie van STAM (Servicebus of afhandelapplicatie met daarbij in het achterhoofd het onderscheid tussen korte termijn doelstellingen (transitie) en lange termijn doelstellingen (o.a. transformatie en ambitieniveau).

³⁴ In de meeste gevallen via een Servicebus met digikoppeling-functionaliteit (digi-adapter).

³⁵ Voor de kosten van de ICT-leverancier die digikoppeling implementeert.

³⁶ Tenzij bij of krachtens de wet middel- en/ of doelvoorschriften worden gesteld over de wijze waarop koppeling plaats dient te vinden.

Haalbaar implementatiescenario

Om aan een tijdige implementatie van STAM te kunnen voldoen, zal het bevoegd gezag dienen te bepalen welk implementatiescenario het beste bij hen past (zie bijlage B). Hierbij is het bevoegde gezag sterk afhankelijk van de ontwikkelkeuzes en planning van de leverancier van hun VTH-applicatie en de ontwikkelingen en keuzes die op dit punt centraal worden gemaakt (bijvoorbeeld de keuze van de beheerders van het Omgevingsloket Online om vanaf een bepaalde datum bijvoorbeeld naast StUF LVO ook STAM te ondersteunen).

Aanbeveling:

Onderzoek binnen de koepels of een collectieve aanpak opportuun is voor het definiëren van implementatiescenario's en het bepalen van de voorkeuren hieromtrent.

Roadmap implementatietraject STAM

De bevoegde gezagen dienen een roadmap voor de implementatie van STAM binnen hun organisatie op te stellen³⁷, waarin naast te maken strategische configuratiekeuzes (en noodzakelijke randvoorwaarden (zie eerder in deze paragraaf) voor een migratiescenario wordt gekozen. Een specifieke voor de organisatie geldende roadmap zorgt voor overzicht, structuur en biedt inzicht in welke acties op welk moment gewenst zijn. Zonder dit overzicht is de kans groot dat acties aan het zicht onttrokken worden en pas in een (te) laat stadium weer zichtbaar worden.

Aanbeveling:

Onderzoek binnen de koepels of een collectieve aanpak opportuun is voor het definiëren van een indicatieve roadmap welke bevoegde gezagen kunnen gebruiken als leidraad voor het ontwikkelen van hun eigen roadmap.

Minimale set aan toepasbare regels

Een minimale set aan toepasbare regels is noodzakelijk voor het maken van aanvraagformulieren en vragenbomen. Zonder minimale aanvraagformulieren is het indienen van een verzoek niet mogelijk. Het betreft hier meldingsplichten of vergunningplichten die in decentrale regelgeving zijn opgenomen. Bijvoorbeeld het vellen van een houtopstand (kappen van een boom). Of hier een vergunningplicht voor geldt en hoever die vergunningplicht reikt zal dienen te blijken uit het omgevingsplan. Zonder dat voor deze vergunningplicht een basisset aan toepasbare regels is opgesteld (indieningsvereisten) kan waarschijnlijk ook geen aanvraag ingediend worden,

Aanbeveling:

Koepels dienen uit te zoeken welke toepasbare regels minimaal noodzakelijk zijn voor het feitelijk kunnen indienen van verzoeken door initiatiefnemer (voornamelijk voor vergunningstelsels in omgevingsplan of verordening). Communiceer hierover richting de achterban.

³⁷ Als onderdeel van een meer omvattende roadmap met andere implementatie-opgaven.
VNG Realisatie

4.2.2. Randvoorwaarden voor een succesvolle transformatie

Conformiteit afhandelapplicatie met STAM

Vanuit een transformatie-perspectief (langere termijnvisie) is het wenselijk dat de afhandelapplicatie gevoed kan worden met machine-leesbare informatie uit het verzoek die benut wordt om de behandelaar te ondersteunen met inhoudelijke afwegingen. Vanuit dit perspectief lijkt een afhandelapplicatie die het STAM-koppelvlak direct ondersteunt voordelen te hebben in vergelijking tot de situatie waarin deze omzetting (telkens) van STAM naar een ander formaat in een Servicebus plaats vindt.

Aanbeveling:

Neem dit punt mee in het leveranciersmanagement en informeer de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties hierover.

Doorontwikkeling van functionaliteiten VTH-systemen

Er dient een omgeving te ontstaan waarin op bijvoorbeeld een plugin-achtige wijze functionaliteit kan worden toegevoegd aan VTH-systemen of complementair aan deze systemen deze functionaliteit beschikbaar komt, met het oogmerk om hiermee de doelstellingen van de stelselherziening te ondersteunen. Deze functionaliteit kan generiek van aard zijn (bijvoorbeeld aan de hand van gegevens uit de aanvraag die via STAM worden binnen gehaald het préselecteren van relevante vergunningvoorschriften) of themaspecifiek: speciale module om snel en eenvoudig aanvragen om dakkapellen af te handelen.

Aanbeveling:

Neem dit punt mee in het leveranciersmanagement en informeer de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties hierover.

4.3. Hoe kunnen gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten de (nieuwe) standaard goed implementeren en laten functioneren in de praktijk?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar hetgeen in de vorige twee paragrafen is geschreven over het transitie- en transformatie-aspect van de implementatie. In aanvulling op en ter detaillering van deze informatie benadrukken wij het volgende:

- Vanuit een *transitieperspectief* is het noodzakelijk dat de verzoeken naar de systemen van de bevoegde gezagen kunnen worden overgeheveld, zodat voldaan kan worden aan de wettelijke taken van onder andere het afhandelen van meldingen en vergunningaanvragen.
- Vanuit een *transformatieperspectief* is het van belang dat de mogelijkheden van STAM benut worden (hergebruik van machine-leesbare informatie in de systemen van bevoegde gezagen).

Samengevat hebben wij op basis van de interviews en klankbordgroep bijeenkomst de volgende kritische succesfactoren en eventuele showstoppers om de standaard in te voeren, geïdentificeerd:

Kritische succesfactoren	Showstoppers
Het zo snel als mogelijk vaststellen van STAM (zodat leveranciers willen/kunnen gaan bouwen)	Niet beschikken over een digikoppeling

Publiceren van alle technische specificaties van STAM voor koppelvlak en berichtformaat	Het niet bij inwerkingtreding Omgevingswet beschikken over een operationeel VTH-systeem/ Servicebus welke STAM-berichten kan ontvangen
Tijdig beschikbaar zijn van een test/aansluit/pre omgeving	Niet tijdig beschikbaar hebben van een minimale basisset aan toepasbare regels
Leren van POC's en samen met leveranciers in co-creatie stappen zetten en afstemmen	Onvoldoende budget
Bevoegde gezagen dienen technische keuzes te hebben gemaakt omtrent wijze van implementeren (paragraaf 2.2)	Te laat beginnen
Inzicht in de informatie die nodig is om het proces bij het bevoegd gezag te ondersteunen en bepalen op welke wijze deze informatie beschikbaar dient te zijn (machine-leesbaar of PDF)	Het niet bij inwerkingtreding Omgevingswet beschikken over een operationeel VTH-systeem/ Servicebus welke (gedurende een overgangstermijn) de niet afgehandelde verzoeken pré-Omgevingswet kan afhandelen.
Het kiezen van een implementatiescenario (Bijlage B)	
Het hebben van een roadmap voor de implementatie	
Minimale set van toepasbare regels	

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

Impact vanuit een transitie-perspectief

In de impactanalyse is een beeld ontstaan van STAM, waarin er vertrouwen is omtrent de implementeerbaarheid van deze standaard. De impact van deze standaard op de bedrijfsvoering van de bevoegde gezagen lijkt vanuit een transitie-oogpunt³⁸ beperkt te zijn. De meeste bevoegde gezagen zullen reeds beschikken over een VTH- en/of zaaksysteem voor het behandelen van verzoeken en over een digikoppeling daarop. Voor deze bevoegde gezagen richt de transitie-implementatie-opgave zich op het tijdig kunnen ontvangen van STAM-berichten en het met behulp van STAM-berichten ophalen en opslaan van verzoekgegevens (techniek). Aanpassingen dienen plaats te vinden in het VTH en/of zaaksysteem en/ of in een Servicebus die STAM omzet naar een leesbaar formaat voor dat systeem. Nadat de leverancier zijn systeem heeft aangepast, is de verwachting dat lokale aanvullende werkzaamheden (implementeren van de systeem-update) beperkt zijn. Opgemerkt wordt dat voor deze aanpassingen de bevoegde gezagen sterk afhankelijk zijn van hun leveranciers. De impact op processen en personeel is vanuit deze optiek zeer beperkt.

Een punt van aandacht in de transitie is de wijze en het moment waarop feitelijk wordt overgegaan op STAM. Wanneer en hoe vindt deze transitie plaats? Hiervoor zijn verschillende scenario's denkbaar (zie Bijlage B). Wij achten het van belang dat tijdig gecommuniceerd wordt over de (on)mogelijkheden van bepaalde in deze impactanalyse benoemde scenario's, zodat bevoegde gezagen en leveranciers dit tijdig kunnen betrekken bij hun strategische afwegingen en de operationalisering hiervan.

Impact vanuit een transformatieperspectief

Wanneer men vanuit een transformatie-opgave kijkt naar STAM dan gaat men een stap verder dan het louter kunnen voldoen aan de regelgeving. Vanuit dit gezichtspunt wordt STAM gezien vanuit de doelstellingen van de stelselwijziging en het DSO. In dit licht zal STAM ons inziens -op termijn- gebruikt moeten worden om informatie uit het verzoek (waaronder de uitkomsten van het doorlopen van toepasbare regels) zodanig te benutten dat het gebruikte systeem het bevoegd gezag effectief ondersteunt met behulp van business-logica. Hierbij zullen de gebruiksmogelijkheden van deze systemen (of eventueel ook in de vorm van aanvullende, versterkende applicaties) toenemen van (vooral) procesondersteunend naar het (beter) ondersteunen van een inhoudelijke beoordeling. Dit met als doel de kwaliteit van besluitvorming te vergroten, de doorlooptijden te verkorten en de kosten te beperken.

Vanuit dit perspectief zal de impact op de bedrijfsvoering van de bevoegde gezagen groot *kunnen* zijn. Deze transformatievloei niet specifiek uit STAM voort, maar STAM speelt wel een cruciale rol in deze transformatie. STAM specificeert namelijk de koppelvlakken van de systemen die straks deze informatie moeten kunnen leveren en ontvangen. In tegenstelling tot de transitie is voor de transformatie een implementatie van STAM noodzakelijk waarbij informatie in een machine-leesbaar formaat beschikbaar is kan worden benut op een dusdanige wijze dat dit uitvoer is met het oog op de beheerlasten..

³⁸ Zie voor het onderscheid tussen transitie en transformatie paragraaf 2.3.1. VNG Realisatie

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen gebundeld welke volgen uit deze impactanalyse. In sommige gevallen betreft het een herhaling van een aanbeveling die al eerder in dit rapport is genoemd. In andere gevallen zijn die niet specifiek eerder in dit rapport benoemd, maar vloeien deze voort uit de strekking van de tekst. In de aanbevelingen hebben wij een onderscheid gemaakt tussen twee doelgroepen: *de beleidsbepalers*, die invloed hebben op overkoepelende vraagstukken en thema's en de *bevoegde gezagen* die straks feitelijk gesteld staan voor de implementatie-opgave. Tevens hebben wij het onderscheid gemaakt in algemene aanbevelingen, aanbevelingen die zien op het transitieproces en aanbevelingen die betrekking hebben op het transformatieproces.

5.2.1. Aanbevelingen richting beleidsbepalers

Algemene aanbevelingen

- Onderken dat de implementatie van STAM vanuit een transitie- en transformatie-optiek andere opgaven met zich brengt;
- Informeer betrokken partijen over het (verschil tussen) transitie- en transformatietraject en de gevolgen hiervan voor de implementatie van STAM.
- Houd er rekening mee dat verzoeken tot wijziging van de vergunning(voorschriften) kunnen worden ingediend door derde-belanghebbenden. Dit is een andere partij als de vergunninghouder (bijvoorbeeld concurrent, buurman of belangenvereniging). Niet duidelijk is of deze situatie is voorzien bij het opstellen van STAM en of deze valt in het toepassingsgebied c.q scope. Het ontbreken van deze specifieke verzoeken impliceert dat deze verzoeken buiten het DSO om lopen richting het bevoegde gezag. Is dit wenselijk? Overweeg om deze verzoeken binnen scope te halen indien dit niet het geval is.
- Geef snel inzicht in welke aanvragen verplicht via DSO lopen, welke via het DSO kunnen lopen en welke via huidige loketten blijven lopen. Deze duidelijkheid is voor de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties van belang voor de implementatie.

Aanbevelingen specifiek voor het transitietraject

- Waarborg dat leveranciers de STAM-standaard (gaan) verwerken in hun applicaties.
- Stimuleer bevoegde gezagen om de implementatie van STAM in hun planning op te nemen en biedt inzicht en ondersteuning over de strategisch te maken keuzes.
- Communiceer tijdig over de wijze waarop feitelijk de implementatie van STAM plaats dient te vinden (op welk moment en op welke wijze? Wordt dit centraal geregistreerd of gefaciliteerd of dienen bevoegde gezagen dit naar eigen inzicht vorm te geven?
- Zorg dat er tijdig een minimale set toepasbare regels komt voor het gebruik in (aanvraag)formulieren. Voor zover decentrale overheden hier verantwoordelijk voor zijn, stimuleer een tijdige aanlevering hiervan.

Aanbevelingen voor het transformatietraject

- Onderzoek of en hoe met de STAM op een effectieve en efficiënte wijze de machine-leesbare informatie uit de aanvraag daadwerkelijk benut kan worden in de systemen van de bevoegde gezagen, zonder dat de beheerlasten dit feitelijk onuitvoerbaar maken.³⁹
- Stimuleer een technische implementatie van STAM, waarbij machine-leesbare informatie uit de aanvraag kan worden benut in de systemen van het bevoegd gezag.
- Stimuleer leveranciers en bevoegde gezagen om na het transitie-traject (verder) inhoudelijk te blijven investeren in 'nieuwe functionaliteit in afhandelapplicaties' welke gevoed wordt door machine-leesbare informatie uit de aanvraag (o.a. uitkomsten vragenbomen toepasbare regels).
- Denk collectief na over slimme en laagdrempelige toepassingen van het benutten van informatie; stel voor de meest interessante toepassingen een businesscase op.

5.2.2. Aanbevelingen richting bevoegde gezagen

Algemene aanbevelingen

- Verdiep je in het (verschil tussen) transitie- en transformatietraject en de gevolgen hiervan voor de implementatie van STAM.
- Stel aan de hand van (strategische) keuzes betreffende het transitie- en transformatietraject een roadmap op voor de implementatie van STAM en stem deze af / integreer deze met andere implementatie-opgaven.

Aanbevelingen voor het transitietraject

- Stem je planning (roadmap) af met die van de leverancier en maakt hier afspraken over.
- Zorg dat tijdig wordt voldaan wordt aan de noodzakelijke randvoorwaarden⁴⁰ voor het kunnen implementeren van STAM. Bevoegde gezagen die niet over een afhandelapplicatie beschikken (of over willen gaan op een nieuwe applicatie) of niet beschikken over digikoppeling, dienen rekening te houden met kosten en doorlooptijden (waaronder die van een eventueel aanbestedingstraject).

Aanbevelingen voor het transformatietraject

- Bezie de STAM-standaard en de implementatie hiervan niet op zichzelf, maar plaats deze in een grotere context (doelstellingen stelselwijziging en ook in relatie tot bijvoorbeeld de STTR standaard).
- Blijf na het transitie-traject (verder) inhoudelijk investeren in 'nieuwe functionaliteit in VTH- en zaakapplicaties welke gevoed wordt door machine-leesbare informatie uit de verzoeken (o.a. uitkomsten vragenbomen toepasbare regels). Bepaal aan de hand van businesscases of deze toepassingen rendabel zijn. Bekijk in dit licht ook of er eventueel een potentie ligt voor een collectieve actie en benader de koepels hierover.

³⁹ Zie paragraaf 3.1.2 en 5.1 voor de context van de deze aanbeveling.

⁴⁰ Zie paragraaf 4.2.

5.3. Overige aanbevelingen en constatering

Samenwerking in de keten

Tijdens de interviews zijn in nagenoeg alle gesprekken door geïnterviewden zorgen geuit over het gebrek aan ondersteuning van de samenwerking in de keten bij het afhandelen van aanvragen en meldingen. Dit valt strikt gezien buiten de scope van STAM, maar in een bredere context is er wel degelijk een samenhang. Uit de interviews (in het bijzonder met omgevingsdiensten) is gebleken dat bij sommige type aanvragen er meerdere omgevingsdiensten en andere organisaties betrokken zijn bij de behandeling van een verzoek. Dit vergt duidelijke afspraken over de wijze van routeren van (delen van het) verzoek. Onder de Omgevingswet lijkt dit niet direct anders te worden. Tijdig inzicht in de wijze waarop (al dan niet) samenwerking technisch ondersteund wordt, biedt betrokken overheden de ruimte om hier invulling aan te geven en hun implementatie-strategieën op aan te passen.

Uit de interviews met de rijkspartijen kwamen -in het licht van deze samenwerking- de volgende belangrijke (in te vullen) randvoorwaarden naar voren:

- Afspraken over (wettelijke) adviesrollen Rijk bij afhandelen aanvragen samen met gemeenten.
- Uitspraken over DSO-functionaliteit die deze adviesprocessen ondersteunt, ook in relatie tot het huidige dienstverleningsniveau OLO (bericht bij aanvraag, projectmap).
- Afspraken over de rol van STAM tijdens het gezamenlijk afhandelen van de aanvraag of melding.
- Afspraken over de rol van STAM of het DSO bij het ophalen van aanvullende gegevens.

Adequaat bepalen bevoegd gezag en uitvoeringsorganisatie

Uit de interviews en de klankbordgroep bijeenkomst van 14 augustus 2018 is gebleken dat een minimale set aan business rules noodzakelijk is om STAM goed te kunnen laten functioneren. Het betreft tenminste business rules omtrent het bepalen van het bevoegd gezag en het bepalen van de uitvoeringsorganisatie. In veel gevallen zijn deze hetzelfde, maar in situaties waarin de omgevingsdienst namens het bevoegd gezag taken uitvoert, kan dit tot complexe situaties leiden (zie paragraaf 3.3.1).

Gelet op de strakke termijnen voor het afhandelen van verzoeken en vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het van belang dat het 'triggerbericht' dat het bevoegd gezag dan wel de uitvoeringsorganisatie bericht over een verzoek dat dient te worden opgehaald correct is geadresseerd. Een (te) grote mate van verkeerd geadresseerde triggerberichten zal zijn weerslag hebben op de haalbaarheid van wettelijke termijnen en de beeldvorming over het DSO.

In het verlengde van het correct adresseren van het triggerbericht ligt de behoefte om via STAM de informatie te ontvangen die heeft geleid tot het bepalen van het bevoegd gezag c.q. uitvoeringsorganisatie. Dit om (delen van) het verzoek te kunnen routeren of het eenvoudig kunnen duiden van een bevoegd gezag.

Zorg dat de businessrules voor het bepalen van het bevoegd gezag (en uitvoeringsorganisaties) tijdig opgesteld en getest kunnen worden; schenk hier in het bijzonder aandacht aan de positie van omgevingsdiensten⁴¹.

⁴¹ Zie paragraaf 3.3.1. Zij voeren verschillende werkzaamheden uit voor verschillende bevoegde gezagen, waarbij in sommige gevallen werkzaamheden t.b.v. één zaak behandeld worden door verschillende omgevingsdiensten.

Toepassingsgebied/ reikwijdte STAM en functionaliteiten Landelijke Voorziening Omgevingswet

Het ontbreken van het 'verzoek tot intrekken van een vergunning' in STAM kan impliceren dat dit soort/ type verzoeken buiten het DSO om lopen. De vraag is, of dit zo is en zo ja, of hier bewust voor is gekozen.

Overweeg om het toepassingsprofiel/ de reikwijdte van STAM te vergroten, zodat ook verzoeken tot intrekken van vergunningen hier binnen vallen (als dit niet het geval is). Dit geldt ook voor het binnen scope van de landelijke voorziening halen. Het resultaat zou zijn dat vergunninghouders dan ook via de Landelijke Voorziening DSO een verzoek kunnen indienen bij bevoegde gezagen om hun vergunning in te trekken.

Hierdoor wordt de hele levenscyclus van een vergunning (aanvraag initiële vergunning, wijziging van de vergunning en intrekken van de vergunning) afgehandeld via het loket en via het STAM-koppelvlak.

Bijlage A: Gesprekspartners/ stakeholders

Stakeholders:

Begeleidingscommissie impactanalyse STAM

Organisatie	Naam
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Joyce de Jong, Anton van Weel, Jacqueline van Velthuisen
Rijkswaterstaat	Edwin Huijsman
Veranderopgave Rijk	Bop Felix
VNG	Ko Mies, Marjolein Bryant
IPO	Sjaak Portegies/ Anneke Spijker (vervanger)
Kadaster	Marcos Buiza
Unie van Waterschappen (UVW)	Izakjan Dekker
Provincie Limburg	Roger Nijsten
VNG Realisatie	Bas Hoondert

Projectgroep/ -deelnemers impactanalyse

Organisatie	Naam
VNG Realisatie	Nico Statius Muller, Isabelle de Bruïne, Arjan Kloosterboer, Ferry Schaa, Mark Backer
Rijkspartijen	Paul de Frankrijker

Aanwezigen Klankbordgroep 14 augustus 2018

Organisatie	Naam
Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant (ODZOB)	Remco Rinzema
Rijk	Youssef Berrich, Paul de Frankrijker
Rijkswaterstaat/ Ministerie van Binnenlandse Zaken	Joyce de Jong
VNG Realisatie	Nico Statius Muller, Isabelle de Bruïne, Bas Hoondert

VNG	Marjolein Bryant
Gemeente Amersfoort	Hendrik-Jan van den Akker
Gemeente Rotterdam	Martijn Stalenhoef en Ab Langebeeke
Gemeente Ede	Pim Fok
Hoogheemraadschap Delfland	Ron Nijhof
Waternet	Paul van Kleij
Milieudienst Rijnmond (DCMR)	Ties Jacobs, Remco Blom
Rijkswaterstaat	Rolf van den Hoek
Provincie Zeeland/ IPO	Sjaak Portegies
Rijkswaterstaat	Nico Plat, Ivo de Been, Rien Berkhout

Geïnterviewden

Gemeenten

Organisatie	Naam
Amersfoort	Hendrik-Jan van den Akker
Rotterdam	Gert-Jan Heijlema, Martijn Stalenhoef en Ab Langebeeke
Eindhoven	Wendy Geenevasen en Paul Jansen
Gooise Meren	Erwin Waage, Erik van der Knaap, P. Bottenheft, L. Gorter
Ede	Pim Fok, Kim van 't Hoenderdaal, Richard Elschot

Waterschappen

Organisatie	Naam
Hoogheemraadschap Delfland	Ron Nijhof
Waternet	Paul van Kleij

Omgevingsdiensten

Organisatie	Naam
Milieudienst Rijnmond (DCMR)	Rob Toth, Ties Jacobs, Remco Blom
Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH)	Laurens Kusse, Nol Witte, Leon Montfrooij

Provincies

Organisatie	Naam
Provincie Zuid-Holland	Marten Terpstra, André Batenburg

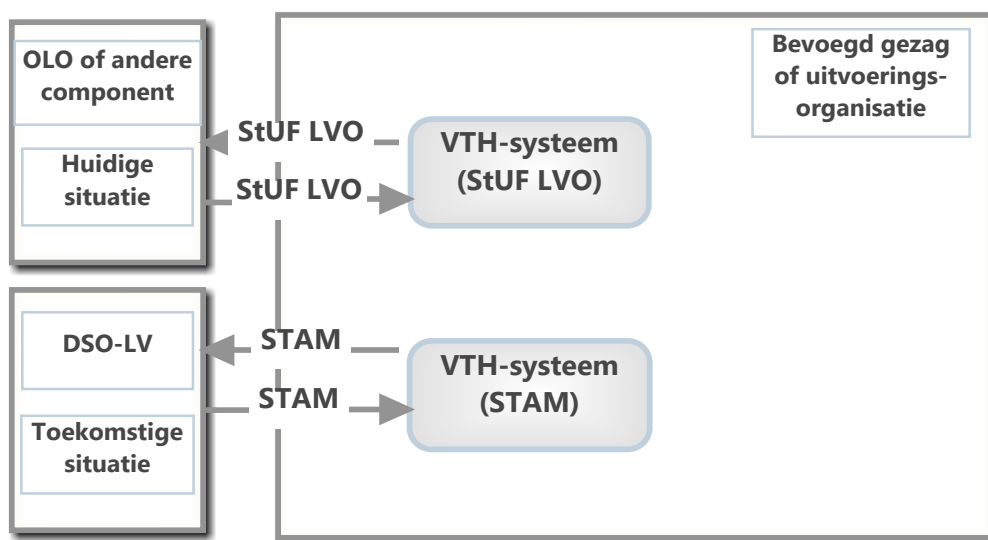
Rijk

Organisatie	Naam
Prorail	Colin Rosendaal, Ruud Winkel, Stefan Jak, Esther Casimir
Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE)	Nadine van Tijn, Jorien de Wilde, Ron van Oosterhout, Steven van Klei
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Albert Bremer en Tom Dullemond
Ministerie van Economische Zaken (EZK), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Carel Hes, Mark IJsselstein, Jack Rodenburg en Youssef Berrich
Rijkswaterstaat (RWS)	Rolf van den Hoek

Bijlage B: Toelichting migratiescenario's

In deze bijlage zijn de migratiescenario's, zoals beschreven in paragraaf 3.2 op een verder detailniveau uitgewerkt.

1. **Scenario met twee versies van een afhandelsysteem: één met STAM en één conform oude standaarden (veelal StUF-LVO).**



In de productie-omgeving wordt naast het vigerende afhandelsysteem, ingericht op de ontvangst van StUF-LVO, het nieuwe afhandelsysteem geplaatst dat STAM kan ontvangen, terwijl de vigerende applicatie in productie blijft. Wanneer de laatste (voor 1 januari 2021) ingediende verzoeken conform het overgangsrecht in het oude systeem zijn afgehandeld kan het oude systeem uitgefaseerd worden.⁴² Aandachtspunt hierbij is het beschikbaar houden van het vergunningendossier voor 'toezicht en handhaving'.

Voordelen

- De systemen opereren naast elkaar; gescheiden administratie.
- Elk systeem hoeft slecht één situatie te ondersteunen (STUF-LVO dan wel STAM). Dit zorgt voor een minder complexe situatie.
- Geen/ een beperkte technische implementatie op/ rond 1 januari 2021.
- Ruime mogelijkheden voor testen en inrichten nieuwe applicatie in productie-omgeving.

⁴² Exacte tijdstip is mede afhankelijk van eventuele bezwaar- en beroepszaken.
VNG Realisatie

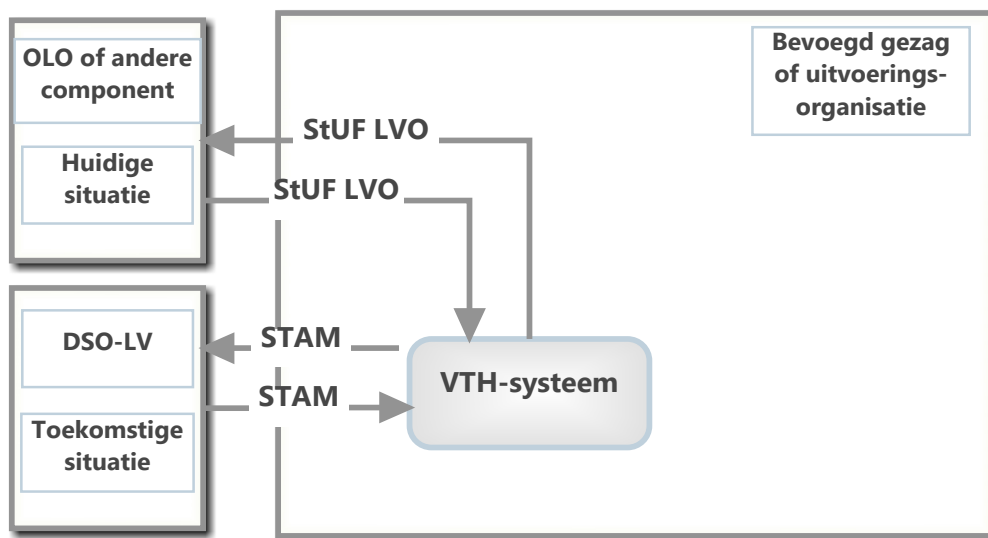
Nadelen

- Kosten voor het operationeel houden van twee systemen.
- Complexe conversie van oude naar nieuwe situatie (beschikbaar houden vergunningendossier oude situatie voor toezicht en handhaving in nieuwe situatie).
- Medewerkers moeten werken in twee systemen (informatie is verspreid).
- Afhankelijk van leveranciersbereidheid om twee versies aan te bieden/ te ondersteunen.
- Koppelingen tussen afhandelapplicaties (met bijvoorbeeld DMS) dienen twee keer uitgevoerd te worden.

Conclusie

Dit scenario heeft zowel voor- als nadelen. Desalniettemin lijkt dit scenario een realistisch implementatiescenario.

2. Scenario met één afhandelsysteem (welke zowel STAM als StUF LVO ondersteunt)



In de productie-omgeving wordt het vigerende afhandelsysteem zodanig aangepast, dat deze tevens STAM kan ontvangen. Dit kan voor 1 januari 2021 geïmplementeerd worden.

Voordelen

- Gebruikers werken door in één systeem voor het ondersteunen van de VTH-taken, met alle informatie over vergunnigen e.d. voor en na 1 januari 2021;
- Slechts kosten/ beheer voor operationeel houden één systeem
- Geen/ beperkte noodzakelijke technische implementatie op/ rond 1 januari 2021
- Koppelingen met andere applicaties blijven in stand en hoeven mogelijk niet aangepast te worden.

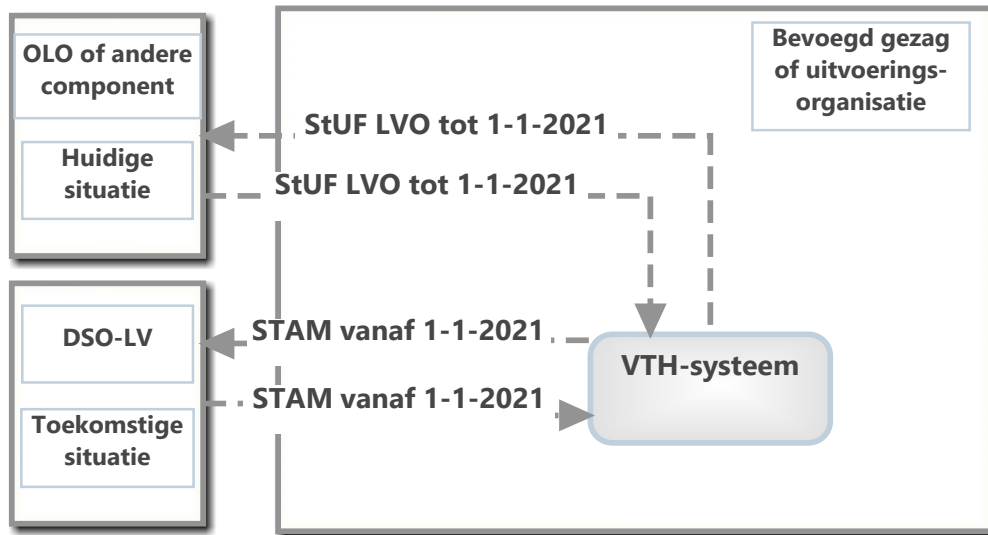
Nadelen

- Functionele toepassing (business rules) oude en nieuwe situatie in één applicatie lijkt complex (bijv. andere procedureregels en andere sjabloonteksten).
- Afhankelijk van leveranciersbereidheid om zowel STAM als StUF LVO te ondersteunen in één systeem.
- Technische innovaties kunnen geremd worden, vanwege de noodzakelijke compatibiliteit met de oude en nieuwe situatie.

Conclusie

Dit scenario heeft zowel voor- als nadelen. Desalniettemin lijkt dit scenario een realistisch implementatiescenario.

3. Scenario waarin de huidige afhandelapplicatie (veelal met ondersteuning voor StUF-LVO) wordt vervangen door een afhandelapplicatie die STAM ondersteunt



In de productie-omgeving wordt het vigerende afhandelapplicatie op 1 januari 2021 vervangen door een nieuwe applicatie of geupdate versie, zodat vanaf die datum STAM-berichten kunnen worden ontvangen.

Voordelen

- Functionele toepassing (business rules) oude en nieuwe situatie blijven van elkaar gescheiden.
- Slechts één systeem; slechts kosten/ beheer voor operationeel houden één systeem.
- Technisch kan de nieuwe applicatie ontwikkeld worden, zonder oog te hebben voor de functionele eisen van de huidige situatie.

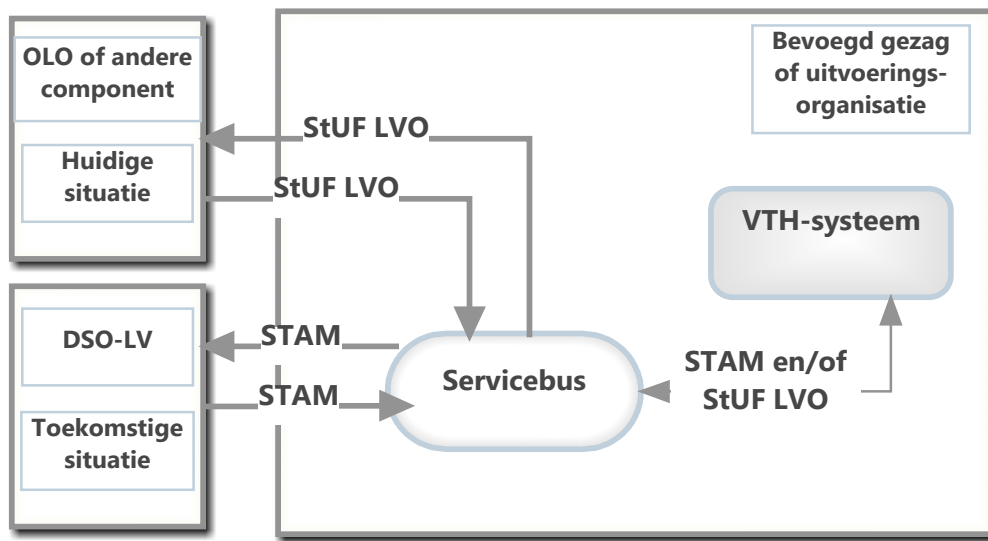
Nadelen

- Geen koppeling meer met het Omgevingsloket na 1 januari 2021.
- Technische conversie op/ rond 1 januari 2021 (conversie onder tijdsdruk).
- Nadeel is dat de vlak voor 1 januari 2021 ingediende aanvragen niet meer via de nieuwe applicatie kunnen worden afgehandeld. Dit levert tijdelijk handmatig (extra) werk op.

Conclusie

Dit scenario kan voor sommige organisaties voordelen hebben. Bijvoorbeeld bij gemeenten die een applicatie van een andere leverancier willen gaan gebruiken. Aan dit scenario is met name het risico verbonden dat de applicatie niet operationeel is, wanneer dit wel zou moeten en dat na inwerkingtreding Omgevingswet aanvragen die vallen onder het overgangsrecht, handmatig afgehandeld moeten worden. Nagedacht moet worden hoe met de noodzakelijk (vergunning)informatie wordt omgegaan in het kader van 'toezicht en handhaving'.

4. Aanvullend scenario waarin een Servicebus een actieve rol speelt bij het 'mappen' van het berichtenverkeer voor de afhandelapplicatie



Berichtenverkeer naar de afhandelapplicatie loopt via de Servicebus.⁴³ In de Servicebus kan STAM en StUF LVO 'gemapt' worden, zodat voor de huidige en toekomstige situatie de afhandelapplicatie hetzelfde koppelvlak kan gebruiken en niet twee verschillende koppelvlakken hoeft te ondersteunen.

Voordelen

Minder afhankelijk van (planning) leverancier afhandelapplicatie

- Lokaal maatwerk ten opzichte van standaardvoorziening leveranciers
- Aanpassing/ implementatie afhandelapplicatie kan stapsgewijs plaatsvinden door geleidelijk regels uit de Servicebus te verplaatsen naar de afhandelapplicatie

Nadelen

- Betreft een tijdelijke oplossing.
- StUF LVO biedt minder mogelijkheden dan STAM. Dit vormt voor de lange termijn een beperking.
- Extra beheer van de 'mapping' in de Servicebus.

Conclusie

Dit scenario kan aanvullend op één van de eerste drie genoemde scenario's van toegevoegde waarde zijn om eventuele nadelen van een dergelijk scenario te mitigeren. Dit scenario biedt twee mogelijkheden, met elk hun eigen voor- en nadelen:

1. De gemeente blijft de oude, StUF-LVO-gebaseerde applicatie gebruiken en vertaalt vanaf 1 januari 2021 STAM terug naar StUF-LVO;
2. De gemeente neemt voor 2021 een nieuwe, STAM-gerichte, applicatie in gebruik en vertaalt tot 2021 StUF-LVO naar STAM.

⁴³ Deze is in dit scenario gepositioneerd binnen het domein van het bevoegde gezag. In een andere variant is dit een collectieve voorziening.
VNG Realisatie



VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl