

Vergaderjaar 2017–2018

33 118

Omgevingsrecht

AE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2017

Met de herziening van het stelsel van het omgevingsrecht wil het Kabinet dit stelsel eenvoudiger en beter maken, voor bedrijven, burgers en overheden. Het Kabinet beoogt naast een vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving, ook een cultuurverandering in de benaderingswijze van projecten in de fysieke leefomgeving ruimte te geven. Minder regels, meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven. Daar past bij een dienstbare overheid die heldere doelen stelt, en meedenkt en mogelijk maakt, in plaats van alleen voorschrijft en handhaaft. Daarbij zijn waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving van belang: een goed evenwicht tussen ruimte voor ontwikkelingen enerzijds, en waarborgen voor de kwaliteit van de leefomgeving anderzijds.

In mijn brief van 5 juli 2017¹ heb ik toegezegd u na de zomer te informeren over de planning van de stelselherziening en u de uitkomsten van de BIT-toets op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) toe te sturen, samen met mijn reactie hierop. In deze brief zal ik u over beide informeren. Ik zal eerst ingaan op de nieuwe planning en vervolgens zal ik toelichten hoe ik opvolging ga geven aan de BIT-toets. Ik stuur een vergelijkbare brief naar de Tweede Kamer.

1. Herplanning van de transitie naar een nieuw stelsel omgevingsrecht

De transitie naar een nieuw stelsel voor het omgevingsrecht is een grote opgave. Er wordt een geheel nieuw wetgevingsstelsel opgebouwd dat (digitaal) wordt ondersteund. Dit nieuwe stelsel zal niet vanaf het moment van inwerkingtreding volledig operationeel zijn: er zal overgangsrecht zijn dat de mogelijkheid geeft tot een rechtszekere transitie. Daarnaast vereist dit nieuwe stelsel een andere manier van werken en daagt alle overheden daartoe uit. Deze totale transitie van regelgeving, overgangsrecht en veranderopgave moet in 2029 zijn afgerond.

¹ Kamerstukken I, 2016/17, 33 118, nr. AC.

De rijksregelgeving komt via verschillende wetgevingsproducten samen in één wet, vier AMvB's en een ministeriële regeling. Pas als al deze producten gereed zijn, kan het stelsel juridisch gezien in werking treden. Met de behandeling van de Omgevingswet en de vier AMvB's in het parlement staat het fundament, maar onder andere de Invoeringswet en de aanvullingswetten zullen nog in uw Kamer behandeld worden. Ook de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving is nog in voorbereiding. Voor overheden betekent dit nieuwe stelsel een cultuurverandering. Het realiseren van zo'n andere manier van werken vraagt van alle betrokkenen voorbereiding, inzet en tijd. Veel decentrale overheden, ondersteund door het implementatieprogramma «Aan de Slag met de Omgevingswet», zijn al druk bezig met het voorbereiden van hun eigen wettelijke instrumenten, zoals de omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening. Ook wordt gewerkt aan de noodzakelijke digitale ondersteuning door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Zoals ik in mijn brief van 5 juli al aankondigde heb ik deze zomer de invulling van de planning van deze transitie tegen het licht gehouden: wanneer worden welke producten geleverd en welke stappen gezet, hoe ziet de samenhang eruit. Dit om te bekijken of dit proces nog steeds dusdanig ingericht is dat de doelen van de stelselherziening maximaal bereikt worden. Het nieuwe stelsel moet immers een goede balans bieden tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, via regelgeving die eenvoudig en beter is.

Nu we in een fase zitten waarin de ontwerpregelgeving steeds gedetailleerder wordt, vraagt het bewaken van de samenhang tussen de verschillende sporen ook een steeds intensievere inzet van de medeoverheden en andere stakeholders, en het parlement, zoals de voorhangprocedure van de AMvB's heeft laten zien. Het belangrijkste van de hele operatie is dat we straks regelgeving hebben die een kloppend, samenhangend stelsel vormt, én goed uitvoerbaar is in de praktijk. Ik vind het belangrijk om dit zorgvuldig te doen en daarvoor de tijd te nemen die nodig is. Daarom heb ik besloten de planning anders in te richten.

De nieuwe datum van inwerkingtreding wordt 1 januari 2021. De inzet van mij en mijn interdepartementale en interbestuurlijke partners is er volledig op gericht om het stelsel op deze datum in werking te laten treden. Desalniettemin zijn er onzekerheden die ik slechts beperkt of niet in de hand heb; u kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan de duur van advies- en toetsprocedures (uitvoeringstoetsen, adviezen van de Raad van State, milieueffectentoetsen, etc.) en het samenvallen van parlementaire behandelingen met de vorming van een nieuwe Eerste Kamer in 2019. Dit kan ertoe leiden dat omwille van een zorgvuldig proces, ook parlementair, het gereed maken van de wetgeving toch nog meer tijd kost dan ik nu voorzie.

Daarom zal ik de planning elk jaar monitoren en toetsen en bezien of er extra inspanningen nodig en mogelijk zijn om de datum van 1 januari 2021 te kunnen halen. Hierover zal ik u jaarlijks informeren.

Daarbij zal ik vanuit een open en transparant proces ook jaarlijks een doorkijk geven naar de mijlpalen voor de daaropvolgende jaren.

De medeoverheden ondersteunen het voorgenomen inwerkingtredingsmoment op 1 januari 2021. Overheden zullen de komende periode benutten om zich verder voor te bereiden op de inwerkingtreding. Zo kan bijvoorbeeld de omgevingsvisie al voor inwerkingtreding worden opgesteld en kunnen de voorbereidingen voor het maken van een verordening en een omgevingsplan starten. Ik werk de komende periode samen met de medeoverheden transitiemijlpalen uit, die zo mogelijk al starten vóór de inwerkingtreding van het stelsel en stapsgewijs toewerken

naar het afronden van de transitieperiode in 2029. De jaren voor inwerkingtreding worden verder benut om het DSO stapsgewijs te ontwikkelen en hier al voor de inwerkingtreding mee te oefenen. Hieronder ga ik daar in het kader van het BIT-advies verder op in.

2. Opvolging BIT-advies

Om de Omgevingswet goed te ondersteunen is door mij en de bestuurlijke partners² gezamenlijk gekozen voor een digitaal stelsel dat bovenop de vereenvoudigde wetgeving een extra impuls geeft aan de doelen van de herziening van het Omgevingsrecht. Wij zijn gezamenlijk opdrachtgever voor de implementatie van de stelselherziening en het daaronder vallende digitale stelsel. Dit drukt het belang uit van een goede samenwerking en van een door de uitvoeringspraktijk gedragen ontwikkeling en implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Wij kiezen voor een digitaal stelsel dat door de samenhang een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving mogelijk maakt, dat wettelijk geborgd is en dat de kansen die er liggen op het gebied van digitalisering benut. Digitalisering is belangrijk en urgent³. De ontwikkeling van het DSO is voor ons dan ook een belangrijk onderdeel van de stelselherziening.

Ik heb het Bureau ICT-toetsing (BIT) gevraagd een toets uit te voeren op het programma DSO om mij te adviseren over de risico's en de slaagkans. Gezien het belang van de digitalisering binnen de stelselherziening is het advies van het bureau ICT-toetsing voor mij en de bestuurlijke partners van veel waarde. Het BIT geeft aan waardering te hebben voor het streven om de wetten en regels, het aanvragen van vergunningen en het doen van meldingen eenvoudig en inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven, en wil met het advies bijdragen aan de bespoediging van de ambitie uit het bestuursakkoord. Mede namens IPO, VNG en UvW spreek ik waardering uit voor deze steun. Tegelijk bevat het BIT-advies ook een aantal stevige aanbevelingen voor aanpassing van scope en werkwijze. Als gezamenlijke opdrachtgevers trekken wij ons deze adviezen aan, en zullen wij zeer zorgvuldig kijken naar wat nodig is. Daarbij willen wij zo opvolging geven aan de adviezen, dat ze ons helpen om bij inwerkingtreding een goed werkend DSO te hebben, dat vervolgens verder ontwikkeld en aangevuld kan worden om de uiteindelijke ambitie te realiseren. Hieronder licht ik kort toe wat de basis en de ambitie is van het DSO, en reageer ik op de adviezen van het BIT.

Het DSO

Het digitaal stelsel vervangt de huidige voorzieningen: het Omgevingsloket Online (OLO), het AlMOnline.nl en ruimtelijkeplannen.nl. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en draagt bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de stelselherziening. Het DSO zoals dat nu wordt ontwikkeld, voldoet aan de uitgangspunten zoals die gelden binnen het Rijk, zoals open standaarden en de nationale referentie-architectuur. Het DSO is een forse verbetering van de huidige situatie:

- De drie huidige losse voorzieningen worden geïntegreerd in één stelsel. Gebruikers kunnen uiteindelijk op één plek een vergunning aanvragen, een melding doen en zien welke regels voor een activiteit er op een locatie gelden.
- Het DSO omvat het hele terrein van de Omgevingswet. De huidige voorzieningen ondersteunen alleen de Wabo, Wro en de Waterwet.

² Rijk, IPO, VNG, UvW.

³ Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017), *Maak waar*.

- Het digitaal stelsel wordt zo ontworpen dat wijzigingen in de regelgeving eenvoudig digitaal kunnen worden doorgevoerd, zonder dat de technische onderdelen hoeven te worden gewijzigd. In de huidige situatie met verschillende, losse voorzieningen, zijn applicaties en inhoud (content) met elkaar verweven. Dit maakt aanpassingen duur en tijdrovend.

Bij inwerkingtreding zal het DSO nog niet al deze voordelen bieden, maar wel de basis leggen waarop voortgebouwd kan worden. De ambitie is om deze basis op termijn uit te breiden met onderdelen die de baten van het DSO en het gebruikersgemak verder vergroten.

Zo kan in de toekomst het DSO worden doorontwikkeld door meer en kwalitatief betere informatie over de leefomgeving via het digitaal stelsel te ontsluiten, bijvoorbeeld gegevens over de luchtkwaliteit, de geurhinder of de geluidsbelasting op een locatie. Met die gegevens kan een burger niet alleen zien welke regels er op een plek gelden, maar ook inzicht krijgen of zijn initiatief binnen die regels mogelijk is. Ook kan de toegankelijkheid en de gebruiksvriendelijkheid van de beschikbare informatie verder vergroot worden.

In het Bestuursakkoord met de andere overheden is afgesproken om het DSO stapsgewijs te realiseren, waarbij bij inwerkingtreding een basis wordt gelegd die vergelijkbaar is met het huidige dienstverleningsniveau. Dit kan dan in de jaren daarna uitgebouwd worden. Ook uw Kamer heeft in de debatten over de Omgevingswet het belang van een goed werkend DSO met kwalitatief goede informatie bij inwerkingtreding benadrukt⁴. De totale ambitie zien we daarom als gezamenlijk opdrachtgevers als een streefbeeld voor de toekomst, dat in stappen bereikt zal worden.

Advies BIT

Het BIT geeft twee hoofdaanbevelingen en doet daarbij een aantal suggesties om daaraan gehoor te geven. Allereerst adviseert het BIT om het DSO te beperken tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en van daaruit gecontroleerd verder te werken. Daarnaast adviseert het BIT om de invloed van bevoegd gezag op het ontwerp van het DSO te versterken.

Zowel ik zelf als de bestuurlijke partners hechten waarde aan dit advies en wij zullen dit dan ook opvolgen en gezamenlijk gaan uitwerken. Ik zal daartoe samen met de bestuurlijke partners een taskforce inrichten die de komende maanden meer in detail uitwerking geeft aan deze adviezen. Daarbij is mijn inzet om de governance nog meer dan nu te richten op borging van de door het BIT geadviseerde gefaseerde ontwikkeling. Kern daarvan is expliciete tussentijdse interbestuurlijke go/ no-go besluitvorming over de volgende stappen waarbij duidelijk de consequenties van die nieuwe stappen in beeld zijn gebracht. Tot doorontwikkeling wordt pas besloten als de basis voldoende stabiel is.

De uitwerking van de adviezen zal worden geïmplementeerd in een vernieuwd programmaplan begin 2018. Uw Kamer zal hier vervolgens over worden geïnformeerd. Hieronder ga ik kort in op de lijnen waarlangs ik uitwerking van de adviezen voorzie.

⁴ O.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 85.

A. Beperk het DSO tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en bouw van daaruit gecontroleerd verder.

Zoals gezegd is mijn insteek om het advies van het BIT op te volgen om het DSO in eerste instantie te beperken tot een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening, en van daaruit gecontroleerd verder te bouwen. Dat betekent dat ik me nu richt op een basis-DSO dat noodzakelijk is om een met de huidige situatie vergelijkbaar niveau van dienstverlening bij inwerkingtreding van de Omgevingswet te bieden. De behoeften van gebruikers staan hierbij centraal. Het moet mogelijk zijn om op eenvoudige veelgevraagde diensten uit de rijksregels te checken of een vergunning of melding moet worden gedaan, een vergunning aan te vragen, een melding te doen, aan andere informatieverplichtingen te voldoen en via een minimale invulling te zien welke regels er gelden. Ook zal de governance in dit licht worden gezien. Naar aanleiding van het BIT-advies laat ik een externe review doen op de modulaire opbouw van het DSO en zal ik nagaan of en hoe stapsgewijze uitbouw kan plaats vinden.

Het BIT doet een aantal concrete suggesties, waarop ik hier nader wil ingaan.

Schrap of minimaliseer zaken

Het BIT oppert een aantal mogelijkheden om te schrappen of te minimaliseren. Naar aanleiding van het advies zal ik in de komende periode met de bestuurlijke partners bezien welke eisen moeten worden aangescherpt voor de digitale ondersteuning bij inwerkingtreding van het stelsel en op welke onderdelen de scope kan worden aangepast.

Eenvoudige aanleverstandaarden

De aanleverstandaard voor omgevingsdocumenten bepaalt welke (technische) eisen worden gesteld aan de manier waarop overheden hun regelgeving (omgevingsplannen, verordeningen enz.) moeten aanleveren aan het DSO. Gedetailleerde aanlevering geeft meer mogelijkheden om de regelgeving gebruiksvriendelijk te ontsluiten, maar vraagt ook meer van overheden. In het Bestuursakkoord is nadrukkelijk het belang van standaardisatie zowel op het gebied van techniek als van semantiek benoemd. Deze standaarden worden op dit moment samen met de verschillende overheden ontwikkeld. Bij de verdere ontwikkeling neem ik het BIT advies ter harte en streef ik naar eenvoud, passend binnen het overheidsbeleid zoals de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. Ik deel de opvatting van het BIT dat het bevoegd gezag straks goed met de standaarden moeten kunnen werken. Uitgangspunt is een goede balans tussen de mate van detaillering en de gebruikersvriendelijkheid van het DSO.

De stelselcatalogus is een instrument om tot standaardisatie van begrippen te komen. Ik deel de opvatting van het BIT dat dit een omvangrijke opgave is en zal met de bestuurlijke partners bezien of kan worden begonnen met een eerste beperkte set begrippen en of geleidelijke uitbouw van de catalogus noodzakelijk is.

Overzichtelijke vragenbomen

Het BIT ziet ook de nodige complexiteit bij de te ontwikkelen vragenbomen onder het DSO. Door digitaal gericht vragen te stellen aan een initiatiefnemer kan een initiatiefnemer meer specifiek worden geïnformeerd of een vergunning, melding of andere informatieverplichting

noodzakelijk is. Voor de meest gebruikte regels uit de huidige Wabo en de Waterwet zitten al vragenbomen in het huidige OLO.

In lijn met het BIT-advies zullen bij inwerkingtreding niet voor alle regels vragenbomen zijn ontwikkeld. Ik wil starten met die onderdelen die het meest gebruikt worden. Beoogd wordt dat er voor een relatief eenvoudige aanvraag wel vragenbomen in het DSO zitten, maar dat voor gerichte informatie over ingewikkelder activiteiten een initiatiefnemer contact op moet nemen met het betreffende bevoegd gezag. Het aantal vragenbomen kan vervolgens geleidelijk verder worden uitgebreid mede op grond van behoeften uit de uitvoeringspraktijk.

Stapsgewijze realisatie informatieproducten

Het BIT adviseert een projectmatige aanpak van de ontwikkeling van informatieproducten. In lijn met het BIT onderschrijf ik het belang van voldoende informatie in het stelsel. Deze content kan naast omgevingsdocumenten en andere gegevens via het DSO worden ontsloten. Dit kan voor een belangrijk deel in de vorm van gegevensverzamelingen en incrementeel te ontwikkelen informatieproducten, zoals bijvoorbeeld natuurwaarden of geluidscontouren op een kaart. Waar mogelijk wordt voortgebouwd op bestaande bronnen en voorzieningen. Op dit moment vindt overeenkomstig het advies van het BIT een inventarisatie plaats van de informatieproducten die het meest worden gebruikt en die de meeste onderzoekslasten reduceren en wordt besluitvorming voorbereid over de eerste informatieproducten die via het DSO ontsloten kunnen worden. Besluitvorming hierover is volgend jaar voorzien. Hierover zal de Kamer worden geïnformeerd.

Praktische en realistische technische eisen

Het BIT benadrukt dat gestelde eisen aan het systeem reëel moeten zijn en adviseert eisen te stellen aan de performance van het totale systeem en de verschillende onderdelen en aan de responstijden van de gebruikerstoepassingen. Ik zal de komende periode samen met de bestuurlijke partners kritisch kijken naar de reeds gestelde eisen en waar nodig heroverwegen, aanscherpen en aanvullen.

Voorzieningen eerder live brengen

Het BIT adviseert om voorzieningen eerder live te brengen. Dit vermindert mede de complexiteit van de implementatie en vermindert de risico's. Waar mogelijk zal ik daarom inzetten op het voor inwerkingtreding testen van onderdelen in de praktijk. Daardoor kunnen gebruikers ook «oefenen» met het DSO.

B. Versterk de invloed van het bevoegd gezag

Ik onderschrijf samen met het BIT het grote belang van het versterken van de invloed van bevoegd gezag bij de ontwikkeling van het DSO. Dit vloeit ook rechtstreeks voort uit het Bestuursakkoord.

Bij de realisatie van het DSO worden in toenemende mate bevoegd gezag en gebruikers direct betrokken. Die betrokkenheid is zowel gericht op de ontwikkeling als beheer, exploitatie en het gebruik van het DSO.

De overstap naar stapsgewijs en kort-cyclisch werken bij de bouw van het DSO heeft aan deze ontwikkeling een belangrijke impuls gegeven. Dit uit zich onder meer in deelname van experts vanuit de overheden aan de ontwikkeling van het DSO en uitgebreid onderzoek naar de behoeften van

burgers en bedrijven. In navolging van het advies van het BIT zal ik in de komende periode in overleg met de bestuurlijke partners op dit vlak nog extra stappen zetten. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van testfaciliteiten voor het DSO (living labs) in combinatie met het vormen van een compacte, interbestuurlijk samengestelde «taskforce» die dicht bij de gebruikers opereert.

Tot slot adviseert het BIT om een implementatiehandleiding met mijlpalen te maken voor de bevoegd gezagen. Het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is inmiddels gestart om deze met vertegenwoordigers vanuit de verschillende overheden op te stellen.

Naast de gezamenlijk opdrachtgevers zal de CIO van het stelsel van de Omgevingswet de opvolging van de adviezen van het BIT nauwgezet volgen.

De financiële consequenties van herplanning en opvolging van het BIT advies kunnen pas worden ingeschat bij de nadere uitwerking van de adviezen en zullen een rol spelen in de besluitvorming. Ik zal hier bij Voorjaarsnota duidelijkheid over geven.

Ik heb het proces met het BIT als kritisch maar constructief ervaren. Ik wil hen bedanken voor de goede samenwerking. Met de uitwerking langs deze lijnen zie ik de ontwikkeling van het DSO richting inwerkingtreding van de Omgevingswet met vertrouwen tegemoet en komen we een stap dichterbij realisatie van de vernieuwing die we met de Omgevingswet nastreven.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus