

Vergaderjaar 2019–2020

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

K

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Op 4 oktober jl. ontving ik uw brief waarin u verzoekt om een tussentijdse BIT-beoordeling van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Op 11 oktober jl. informeerde ik u dat het BIT kenbaar heeft gemaakt helaas niet in staat te zijn om de gevraagde toets uit te voeren en heb ik u toegezegd met een voorstel voor alternatieve (externe) toetsingsopties te komen. Dit voorstel zet ik in deze brief graag uiteen.

Met deze brief wil ik ook graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal inhoudelijke onderwerpen die op 15 oktober bij de deskundigenbijeenkomst aan de orde zijn geweest nader toe te lichten.

1. Tussenbalans bij oplevering basisniveau DSO-LV

In uw brief van 4 oktober jl. benoemt u een aantal onderwerpen, die u graag door het BIT onderzocht zou willen zien. De achterliggende vragen vat ik als volgt samen:

1. Is het DSO-LV bruikbaar en toegankelijk voor laaggeletterden en mensen met een beperking?
2. Is het basisniveau DSO-LV voldoende stabiel voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen?
3. Is het thans verantwoord om de stap te kunnen zetten richting de doorontwikkeling van het DSO-LV?

Ik begrijp en onderschrijf de behoefte van uw commissie om een tussenbalans¹ op te maken. Immers: het betreft hier een groot ICT-stelsel, dat bestaat uit centrale (landelijke) en decentrale (lokale) componenten. Een goed samenspel van deze componenten is nodig bij de uitvoering van

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 164662.14.2.

de nieuwe Omgevingswet. Het is dan ook passend dat dit stelsel zorgvuldig wordt beproefd en getoetst, alvorens het besluit te nemen dat de Omgevingswet in werking kan treden.

In mijn brief van 11 januari 2019² heb ik toegezegd dat, gezien het bijzondere karakter van deze stelselwijziging, het parlement een rol krijgt in het besluit of de Omgevingswet in werking kan treden. Ik heb daartoe, mede op verzoek van uw Commissie, toegezegd dat het koninklijk besluit (KB) over de Inwerkingtreding zal worden voorgehangen bij beide Kamers van het parlement. Alleen indien het parlement instemt met dit KB komt er een voordracht voor bekrachtiging. Een wettelijke bepaling hiertoe is opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet. De voorhang van dit KB is voorzien een half jaar voor de beoogde inwerkingtredingsdatum, zijnde medio 2020. Dit is het moment waarop uw Kamer een afweging kan maken om de wet op 1 januari 2021 in werking te laten treden. Met deze toezegging is een duidelijke knip gemaakt tussen de behandeling van de regelgeving in het invoeringsspoor in het parlement en de finale afweging over inwerkingtreding.

Zoals ik eerder in mijn brief van 25 april 2019³ heb aangegeven, is de spoedige behandeling van de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit, alsmede de aanvullingswetten en besluiten door uw Kamer, ook van groot belang om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen zich voor te bereiden met het oog op de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2021. Zij zijn gebaat bij zo spoedig mogelijke helderheid over de nieuwe regels en dat deze vervolgens in digitale vorm beschikbaar komen. Het inrichten van de werkprocessen, bijvoorbeeld rondom vergunningverlening vergt tijd, en vereist stabiele regelgeving. Waar de wetten na aanvaarding in uw Kamer worden gepubliceerd, doorlopen de AMvB's nog aanvullende stappen. Ze gaan na de behandeling in het parlement naar de Raad van State voor advies. Als de regelgeving inhoudelijk stabiel is, kunnen deze vervolgens in het DSO geplaatst worden.

Het opleveren van de landelijke voorziening van het DSO aan het eind van dit jaar is een andere belangrijke mijlpaal. In het Bestuursakkoord van 2015 is de afspraak gemaakt dat het DSO-LV 1 jaar voor inwerkingtreding beschikbaar is, zodat overheden een jaar lang de tijd hebben om met hun lokale systemen aan te sluiten, het stelsel te voorzien van inhoud (vullen) en ermee te oefenen. Deze mijlpaal wordt eind 2019 bereikt, conform de afspraak uit het Bestuursakkoord. Hierop vooruitlopend is een betaversie van de landelijke voorziening beschikbaar gesteld.⁴

Ik begrijp uw wens en behoefte van externe, onafhankelijke validatie van hetgeen is opgeleverd. Ook ik wil zekerheid en comfort dat hetgeen wordt opgeleverd, ook daadwerkelijk voldoet aan de eisen voor gebruik. Daarom worden er ieder kwartaal uitvoerige ketentesten, gebruikerstesten en praktijkproeven uitgevoerd, wordt de kwaliteit van de ICT-code extern gereviewed, wordt de toegankelijkheid voor mindervaliden door de Stichting Accessibility getoetst, is er een interbestuurlijk acceptatieteam dat het opgeleverde basisoniveau toetst tegen het Globaal Programma van Eisen, en voert het Kadaster als partij die het DSO-LV vanaf 1 januari 2020 in beheer neemt toetsen uit ten behoeve van inbeheername.

² Kamerstukken I, 2018/19, 33 118, nr. AO

³ Kamerstukken I, 2018/19, 33 118, nr. AU

⁴ Website: <https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home>

Ook worden er ieder kwartaal zogenaamde penetratietests voor cybersecurity uitgevoerd door een externe partij: «professionele hackers» testen of het mogelijk is om in het systeem in te breken. Dit is een second opinion op de vraag of het systeem veilig genoeg is.

Desalniettemin wil ik graag tegemoetkomen aan de door u ook op dit moment gevraagde extra zekerheid. Ik heb uw verzoek dan ook voorgelegd aan een aantal onafhankelijke, gecertificeerde organisaties. De Auditdienst Rijk (ADR) is graag bereid een externe validatie uit te voeren. Ook het Bureau Gateway ziet een nuttige rol voor zichzelf weggelegd in de beoordeling of het DSO-LV stabiel genoeg is voor overheden om het komende jaar te kunnen aansluiten en oefenen en te starten met gebruik. Het Bureau ICT Toetsing is graag bereid om onderzoek te doen naar de vraag of de stap naar doorontwikkeling en uitbouw verantwoord is, en advies te geven over hoe dat vorm dient worden gegeven.

Geen van deze onafhankelijke instanties kan echter binnen de door u gevraagde termijn van vier weken een gedegen en voldoende onderbouwd advies geven. Voor een gedegen toets is een maand niet afdoende. Desalniettemin stel ik voor om, ter tegemoetkoming aan uw wens, deze organisaties op verschillende momenten te betrekken in de beoordeling van het DSO-LV.

Ik zou daarom het volgende willen voorstellen, in volgorde van tijd:

FASE 1: Voor 26 november 2019

Met betrekking tot de bruikbaarheid en toegankelijkheid van DSO-LV voor laaggeletterden en mensen met een beperking (vraag 1) laat ik voor 26 november een externe toets uitvoeren door de Stichting Accessibility. Deze stichting heeft in december 2018 reeds een nulmeting gedaan en zal de al geplande vervolgtiets vervroegen opdat het resultaat hiervan reeds voor 26 november aan u kan worden toegestuurd.

Daarnaast kan ik u voor 26 november voorzien van een schriftelijk feitenrelaas van de reeds uitgevoerde en de voor eind 2019 en begin 2020 geplande activiteiten met betrekking tot het aansluiten en oefenen met het DSO-LV, en de borging daarvan in het programma. Dit geeft een eerste inzicht en overzicht in de stabiliteit van DSO-LV ten behoeve van aansluiten en oefenen (vraag 2).

FASE 2: Voor het kerstreces 2019

De Audit Dienst Rijk (ADR) heb ik gevraagd om een externe toetsing uit te voeren op het schriftelijke feitenrelaas en de onderbouwing daarvan (vraag 2). Voor het kerstreces kan ik u het rapport van bevindingen van de ADR doen toekomen. Uw vraag met betrekking tot de doorontwikkeling van het DSO-LV (vraag 3) neem ik mee in mijn vraagstelling aan het BIT in december 2019 in het kader van de reeds geplande reguliere BIT-toets over de doorontwikkeling en uitbouw van het DSO-LV (motie Ronnes). Gezien de doorlooptijd van een dergelijk BIT-onderzoek zal het resultaat hiervan medio 2020 bekend zijn.

FASE 3: Eerste kwartaal 2020

Na afloop van het laatste ontwikkelkwartaal van het programma DSO in 2019 stel ik voor om aanvullend op het schriftelijke feitenrelaas en het rapport van bevindingen van de ADR in het eerste kwartaal van 2020 een zogenaamde Gateway Review te laten uitvoeren die nader ingaat op het

proces van aansluiten, oefenen en vullen van het DSO-LV door de aansluitende overheden.

Ook zal in het eerste kwartaal van 2020 de interbestuurlijke acceptatie van het DSO plaatsvinden, alsmede het opstarten van het gebruik.

Daarmee zijn de externe toetsen en validaties met betrekking tot stabiliteit en mogelijkheid tot aansluiten, oefenen en vullen afgerond voordat u het daadwerkelijke besluit tot inwerkingtreding (medio 2020) neemt.

Technische Briefing DSO en voortgangsbrief implementatie

Daarnaast heeft u mij verzocht om een technische briefing over het DSO door ter zake kundige ambtenaren van mijn ministerie te verzorgen op 26 november. Ik heb u al eerder laten weten daar graag aan mee te werken. Ik zou, mede in het licht van uw vragen over het DSO, willen voorstellen om daar de volgende onderwerpen te behandelen:

- Live demonstratie van een meervoudige vergunningaanvraag via het DSO-LV
- Toelichting op het aansluiten op het DSO-LV en het lokale gebruik door een gemeente met zijn softwareleverancier
- Toelichting op het gebruik van het DSO-loket door een gebruiker met een visuele beperking, alsmede een korte filmopname van een laaggeletterde gebruiker.

Graag verneem ik of dit aan uw wensen voldoet en of u andere of aanvullende vragen heeft.

Ook ontvangt u zoals eerder toegezegd voor 2 december 2019 de integrale voortgangsbrief over de regelgeving en de implementatie van de Omgevingswet. Deze brief zal vergezeld gaan van het integrale advies van de adviescommissie Omgevingswet onder voorzitterschap van mw. Klaver en in de brief zal ik ingaan op de wijze waarop ik voornemens ben om te gaan met dat advies. In deze brief zal ook de voortgang van het DSO een belangrijke plek innemen.

2. Toelichting op het DSO-LV

DSO-LV: Scenario 1, 2 en 3 en Basisniveau

Het besluit tot het ontwikkelen van een Digitaal Stelsel Omgevingswet dateert uit 2015. In de het Bestuursakkoord uit dit jaar tussen Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen is de eindambitie met betrekking tot dit DSO beschreven. Daarbij is steeds aangegeven dat deze eindambitie niet in één keer gerealiseerd kan en zal worden: scenario 1 betrof het wettelijk minimum (vereist om de wet in werking te laten treden), scenario 2 betrof het huidige dienstverleningsniveau (conform de huidige voorzieningen OLO, AIM en RP.nl), en scenario 3 was het eindbeeld waarin gaandeweg na inwerkingtreding steeds meer functionaliteit en informatie aan het DSO zou worden toegevoegd. In 2016 is door de bestuurlijke partners en mijzelf besloten om bij inwerkingtreding het DSO niet te beperken tot het wettelijk minimum (scenario 1), maar het DSO te ontwikkelen conform het huidige dienstverleningsniveau (scenario 2). Scenario 3 bleef voorbehouden voor na inwerkingtreding van de wet, waarvan per onderdeel separaat zou worden besloten of en in welke vorm het te realiseren. Conform de Motie van de leden Veldman en Cegerek van 19 december 2016 informeer ik beide Kamers hierover via de Monitor Implementatie Omgevingswet.

In 2017 heeft het BIT geadviseerd over het DSO⁵. Naar aanleiding van het BIT-advies heeft een interbestuurlijke taskforce zich opnieuw gebogen over de scope van het DSO bij inwerkingtreding. Daarbij zijn de aanbevelingen van het BIT als leidend uitgangspunt genomen. Ook de Raad van State heeft in haar advies⁶ op het wetsvoorstel Invoeringswet aandacht besteed aan het DSO en gewezen op het risico van te grote stappen in 1 keer en gewezen op de grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijk en digitaal stelsel⁷.

Dit heeft geleid tot een interbestuurlijk vastgestelde, aangepaste scope bij inwerkingtreding: DSO-LV Basisniveau. Hierover is de Kamer eerder geïnformeerd⁸. Dit basisniveau is vertaald in een Globaal Programma van Eisen, dat de leidraad is bij de – via de agile methode – ontwikkeling van het DSO in de afgelopen 2 jaar. Het basisniveau heeft verduidelijkt en aangescherpt welke functionaliteit en inhoud bij inwerkingtreding beschikbaar is. In Bijlage 1 vindt u een beschrijving op hoofdlijnen van het Basisniveau van het DSO-LV.

Met oplevering van het Basisniveau is de eindambitie van het DSO-LV geenszins uit beeld. Dit is meerdere malen ook bestuurlijk bekrachtigd, en dit voorjaar heb ik daar conform de bestuurlijke afspraken ook middelen voor vrijgemaakt op mijn begroting. Wel is het zo dat, conform de aanbeveling van het BIT, eerst het basisniveau stabiel moet zijn voordat er sprake kan zijn van doorontwikkeling en uitbouw. Ik lees in uw brief van 4 oktober dat u dit uitgangspunt onderschrijft.

DSO-LV: Landelijke en lokale techniek en Inhoud

Het DSO-LV is gebouwd als een open stelsel en staat niet op zichzelf. Ten eerste is het een ketenvoorziening die bestaat uit landelijke en lokale componenten. Zaak- en plansystemen van gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen kunnen en moeten aan worden gesloten op de landelijke voorziening om met elkaar een werkend stelsel te vormen. Dit werkt op eenzelfde manier als nu het geval is bij de huidige voorzieningen (OLO, AIM en Ruimtelijke Plannen.nl), maar ook bij het merendeel van de basisregistraties, en is in die zin dus niet nieuw. Daarnaast betekent «open stelsel» dat de geboden functionaliteit en inhoud ook hergebruikt kan worden door derden in eigen toepassingen.

Naast de techniek is de inhoud van het stelsel wezenlijk voor een goede werking van het DSO. Het digitale en het juridische stelsel zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het DSO bevat technische componenten (software en standaarden), die gemaakt zijn om naadloos samen te werken met de (onder meer) juridische inhoud. Zonder inhoud heeft het DSO geen nut. Zo zijn onderliggende juridische regels in digitale vorm nodig, om vragenbomen op te kunnen bouwen die het voor de gebruiker eenvoudig maakt een antwoord te krijgen op zijn vraag.

Bij de ontwikkeling van het DSO wordt volop gebruik gemaakt van oefeninhoud voor testdoeleinden. Nu de voltooiing van het basisniveau voor DSO-LV nadert is het zaak het stelsel te vullen met echte inhoud, afkomstig van meerdere bestuurslagen: de NOVI, rijksregelgeving (AMvB's, Omgevingsregeling, bruidsschat), provinciale omgevingsvisies en verordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen. Dit laatste gaat in eerste instantie, voor de Omgevingsplannen van

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. 98

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 4

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 4

⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. 110 en Kamerstukken II, 2017/18, 33 118, nr. 98

rechtswege, automatisch via de overbruggingsfunctie die de bestaande inhoud van RP.nl ontsluit in het DSO.

Zodra het stelsel inhoud krijgt, kunnen de bevoegd gezagen serieus oefenen. Daar is een jaar voor uitgetrokken. Voor alle inhoud geldt, dat de regelgeving en de plannen vastgesteld moeten zijn, alvorens ze in het DSO opgenomen kunnen worden. In het eerdergenoemde advies⁹ geeft ook de Raad van State aan dat het DSO pas operationeel kan zijn, als de regelgeving is vastgesteld. Een actueel voorbeeld daarvan is de bruidsschat, die ook in de deskundigenbijeenkomst op 15 oktober aan de orde kwam. Deze is onderdeel van het Invoeringsbesluit, dat nu in uw Kamer ter voorhang voorligt. Pas na vaststelling kan deze op worden genomen in het DSO, waarna bevoegd gezagen ermee kunnen oefenen. Daarbij is het van belang te onderscheiden dat de bruidsschat, na genoemde vaststelling, op een steeds rijkere wijze in digitale vorm beschikbaar komt. Zo bekijk ik samen met de bestuurlijke partners welke vragenbomen op de bruidsschat regels het meest prioriteit dienen te krijgen, zodat de meest voorkomende aanvragen hierdoor afgedekt worden.

Een andere vereiste voor een goede uitvoering van de Omgevingswet betreft de mogelijkheid om digitaal tussen bestuursorganen samen te kunnen werken op onder andere het verlenen van vergunningen. Daartoe is een zogenaamde samenwerkingsruimte noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het delen van informatie ter beoordeling van een aanvraag. Deze functionaliteit wordt in het basisniveau van het DSO opgeleverd, en kan daarna verder worden uitgebouwd.

DSO-LV: beheer

Na oplevering van het DSO Basisniveau moet het stelsel beheerd worden. In december 2018 heb ik daartoe een beheerovereenkomst ondertekend met de bestuurlijke partners. Ik heb het Kadaster opdracht gegeven om als Tactisch Beheerorganisatie regie te voeren op het operationele beheer van de landelijke voorziening van het DSO, dat wordt uitgevoerd door de huidige publieke ontwikkelpartijen (Rijkswaterstaat, Geonovum, Kadaster, KOOP en RIVM). Ik heb u hierover in januari 2019 bij brief geïnformeerd¹⁰. De inrichting van de beheerorganisatie is op dit moment in volle gang, met als doel om het DSO-LV basisniveau per 1 januari 2020 in beheer te kunnen nemen.

De continuïteit na het huidige ontwikkelprogramma DSO zal ik daarbij waarborgen, zodat opgeleverde onderdelen worden beheerd en het gebruik ervan ondersteund.

Ik hoop dat ik met de voorgestelde gefaseerde activiteiten tegemoet kom aan uw wens tot meer houvast, alvorens medio volgend jaar het besluit te nemen om de wet in werking te laten treden. En het stelt mij in staat om de afspraken met de medeoverheden gestand te doen, namelijk om een jaar de tijd te nemen om met een stabiel DSO en stabiele regelgeving te kunnen oefenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 985, nr. 4

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 116