

Vergaderjaar 2019–2020

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 123

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

Over ruim een jaar is de ingangsdatum van de Omgevingswet gepland. Zoals toegezegd schets ik u daarom namens het kabinet in deze brief de stand van zaken van de wetgeving, het DSO en de implementatie. Daarnaast beschrijf ik of de geplande inwerkingtreding per 2021 haalbaar is en/of welke extra maatregelen nodig zijn. Ik doe dat een jaar voor de inwerkingtreding, omdat het voor alle betrokkenen belangrijk is om duidelijkheid en eenduidigheid te hebben over de inwerkingtreding.

Inwerkingtreding per 01-01-2021: wenselijk en mogelijk

De inschatting van de bestuurlijke partners en mijzelf is dat het wenselijk en mogelijk is de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking te laten treden. Dat was ook de mening tijdens de bestuurdersbijeenkomst over de Omgevingswet die ik op 18 november jl. heb bijgewoond. Hoewel niet alle deadlines zijn gehaald en er nog werk verzet moet worden, heb ik er met de bestuurlijke partners vertrouwen in dat wij deze zaken in het komende jaar met onze gezamenlijke aanpak voor elkaar kunnen krijgen.

Ik heb echter ook oor voor zorgen, vanuit de wens om de overgang echt goed te laten plaatsvinden en bijvoorbeeld voldoende te kunnen oefenen met DSO, of laatste uitvoeringstechnische punten uit de praktijk ook nog in de regelgeving mee te kunnen nemen. Mede daarom is er in overleg met uw Kamer voor een extra tussenstap gekozen. In het wetsvoorstel Invoeringswet is vastgelegd dat de inwerkingtreddingsdatum wordt vastgelegd in een koninklijk besluit (KB). Ik streef ernaar om uiterlijk 1 juli het koninklijk besluit voor de inwerkingtreding bij u voor te hangen, waarna we definitief met elkaar bepalen of de wet daadwerkelijk per 1 januari 2021 in werking treedt.

Ik zal het KB bij u voorhangen als ik in overleg met de bestuurlijke partners beoordeel dat dit verantwoord is. Dat beoordelen we aan de hand van de volgende elementen: mate van stabiliteit van de wetgeving, de voortgang van de implementatie op de minimale vereisten bij de

bevoegde gezagen en de voortgang op het DSO. Vervolgens kunt ook u beoordelen, of we er klaar voor zijn. Indien u niet met dit ontwerp instemt, zal dit besluit niet worden voorgedragen aan de Koning.

Eerder heb ik u erover geïnformeerd dat de voorbereiding op de inwerkingtreding gericht is op het ten minste kunnen uitvoeren van de minimaal vereiste taken.¹ Belangrijk hierbij is het bieden van continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Meer ambitie mag natuurlijk, en is ook wenselijk, maar is direct bij inwerkingtreding niet per se noodzakelijk om van start te kunnen gaan. We hebben geleerd van andere stelselherzieningen door implementatie vanaf het begin een plek te geven in de stapsgewijze aanpak, die doorloopt na inwerkingtreding. Ook het overgangsrecht heeft een belangrijke rol in inwerkingtreding. Het draagt bij aan een soepele overgang in realiseerbare stappen van het oude naar het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld voor de waterschapsverordening en het omgevingsplan.

Door uit te gaan van een groeipad verkleinen we risico's en geven we ruimte voor de cultuurverandering die nodig is om de volledige winst van de Omgevingswet uiteindelijk te kunnen verzilveren. De stelselherziening is immers meer dan alleen wet- en regelgeving met ondersteunende ICT. We beogen een andere manier van werken en dat heeft niet iedereen op één specifieke datum en op één moment gelijktijdig onder de knie. Ofwel, het hoeft niet af te zijn om er klaar voor te zijn, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 27 juni 2019 heeft beschreven.

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2021 kunnen bevoegde gezagen met de Omgevingswet urgente maatschappelijke opgaven zoals de woningbouwopgave en de energietransitie het hoofd bieden en zo een goede balans vinden tussen de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving. Het enthousiasme om met het instrumentarium aan de slag te gaan is groot. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er via de Crisis- en herstelwet al in bijna 200 gebieden wordt geëxperimenteerd met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarmee wordt vooruitgelopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet.

Ook burgers en bedrijven hebben behoefte aan de cultuurverandering en transformatie bij de overheid. De stelselherziening van de Omgevingswet vindt juist plaats om burgers en bedrijven beter te bedienen. Ze heeft als uitgangspunt om het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. We maken regels minder complex, stimuleren betrokkenheid van burgers en bieden ruimte voor innovaties. Inwerkingtreding op de beoogde datum maakt het mogelijk die voordelen tijdig te benutten.

Ik zie mij ook in mijn oordeel gesteund door het advies «Recht doen aan de Omgeving(swet)»² van de Integrale onafhankelijke Adviescommissie Omgevingswet. De commissie heeft op mijn verzoek aanvullend op haar eerdere adviezen een samenhangend advies uitgebracht over het samenstel van de wetgeving producten. De commissie is van mening dat het juridische bouwwerk systematisch en stevig in elkaar zit en daarmee de potentie van de Omgevingswet waar kan maken. De commissie maakt ook onderscheid tussen het oordeel voor in werking kunnen treden en de fase daarna: het groeipad dat nodig is om de potentie van het nieuwe stelsel ten volle te benutten.

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 119.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Dit onderscheid onderschrijf ik. De commissie bevestigt dat het nieuwe stelsel de gewenste rechtszekerheid en voorspelbaarheid zal bieden. Ik stuur u hierbij het advies met daarbij een reactie op het advies.

In de navolgende onderdelen van deze brief schets ik de stand van zaken en zet ik uiteen wat er komend jaar nog nodig is.

1. Voortgang wetgeving

1.1 Stand van zaken

De afgelopen jaren hebben regering en parlement in nauwe samenwerking gewerkt aan een zorgvuldige totstandkoming van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. De totstandkoming van de wetgeving is erop gericht om het stelsel op 1 januari 2021 in werking te laten treden. De Invoeringswet en de vier Aanvullingswetten zijn op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer. De onderliggende besluiten -het Invoeringsbesluit en de vier aanvullingsbesluiten- zijn dit jaar voorgehangen bij uw Kamer. Zij worden in de Eerste Kamer synchroon behandeld met de desbetreffende wetten. Onderstaande tabel geeft per wetgevingsproduct de stand van zaken weer.

De Eerste Kamer heeft mij op 15 november een brief gestuurd met serieuze aarzelingen bij het eerder gecommuniceerde tentatieve tijdpad, maar aangegeven tot de procedurevergadering van 3 december hieraan vast te houden en dan te bezien hoe zij de verdere behandeling wil vormgeven. Ik heb met de bestuurlijke partners afgesproken om voor de behandeling van het aanvullingsspoor geluid nog een bestuurlijk overleg te voeren over de laatste uitvoeringstechnische punten. Het tentatieve behandelingschema schetst een tijdpad waarbij de behandelingen begin volgend jaar kunnen zijn afgerond.

<i>Wetgevingsproduct</i>	<i>Parlementaire behandeling</i>
Invoeringswet	Bij de EK ingediend op 7 maart 2019
Invoeringsbesluit	Aangeboden ter voorhang bij EK en TK op 29 mei 2019
Aanvullingswet bodem	Bij de EK ingediend op 18 december 2018
Aanvullingsbesluit bodem	Aangeboden ter voorhang bij EK en TK op 1 juli 2019
Aanvullingswet natuur	Bij de EK ingediend op 4 juli 2019
Aanvullingsbesluit natuur	Aangeboden ter voorhang bij EK en TK op 6 september 2019
Aanvullingswet geluid	Bij de EK ingediend op 2 juli 2019
Aanvullingsbesluit geluid	Aangeboden ter voorhang bij EK en TK op 14 oktober 2019
Aanvullingswet grondeigendom	Bij de EK ingediend op 17 oktober 2019
Aanvullingsbesluit grondeigendom	Aangeboden ter voorhang bij EK en TK op 21 oktober 2019
Inwerkingtredings-KB	Aanbieding bij EK en TK voorzien rond de zomer 2020

Verder is de Omgevingsregeling in november gepubliceerd. De ontwerpen van de Invoeringsregeling en de Aanvullingsregeling grondeigendom worden in december 2019 in consultatie gebracht. De ontwerpen van de overige drie aanvullingsregelingen worden uiterlijk begin 2020 in consultatie gebracht.

Via www.omgevingswetportaal.nl stel ik integrale geconsolideerde versies beschikbaar van de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Deze geven een goed beeld van hoe het nieuwe stelsel er in zijn totaliteit uit komt te zien. Ik zal de geconsolideerde versies op gezette tijden actualiseren, gezien het belang hiervan voor de uitvoeringspraktijk bij de voorbereiding op het nieuwe stelsel.

In bijlage 2³ geef ik de stand van zaken van de ontwikkeling van de wetgeving meer gedetailleerd weer. Het betreft het hoofdspoor, de aanvullingssporen, het invoeringsspoor. Daarnaast geef ik de stand van zaken van twee andere wetsvoorstellen die nodig zijn voor de inwerkingtreding van het stelsel, namelijk het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten⁴ en het voorstel voor de Wet elektronische publicaties⁵. Deze wetsvoorstellen zijn sinds 10 juli 2019, respectievelijk 6 juni 2019, in behandeling bij uw Kamer en liggen op koers voor de inwerkingtreding op 1 januari 2021. Ook de voortgang van de Crisis- en herstelwet is in beeld gebracht inclusief de stand van zaken omtrent de motie van het Kamerlid Verheijen en de toezegging aan uw Kamer over het toepassingsbereik van het projectuitvoeringsbesluit.

1.2 Stappen in 2020

- Voor een goede voorbereiding van de uitvoeringspraktijk en de vulling van het DSO is het wenselijk dat de regelgeving in de eerste helft van 2020 wordt vastgesteld en gepubliceerd zodat de overheden zo snel mogelijk kunnen vullen en oefenen met de echte regelgeving. Concreet gaat het om de regels van het invoeringsspoor en van de vier aanvullingssporen. Na de voorhang worden de AMvB's voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook uw inzet en die van de Raad van State is nodig om de regelgeving op tijd gereed te hebben.
- In de planning is opgenomen om 1 juli 2020 het ontwerp van het inwerkingtredings-KB bij uw Kamer voor te hangen. De datum van inwerkingtreding staat in dat KB.⁶ Ik zal dat – zoals gezegd – alleen doen als ik dit samen met de bestuurlijke partners verantwoord vindt. Indien het parlement niet instemt, zal het KB niet worden voorgedragen aan de Koning. Naast het inwerkingtredings-KB zal ik u een nieuwe integrale voortgangsbrief doen toekomen, zodat u die kunt betrekken bij uw afweging over de inwerkingtreding. Deze rapportage zal onder meer worden gebaseerd op de monitor en de onderzoeken die momenteel worden uitgevoerd naar het DSO.

2. Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet is een samenhangend geheel met centrale en decentrale componenten die met elkaar samenwerken. Daarvoor is niet alleen een werkende Landelijke voorziening (DSO-LV) nodig, maar ook dat overheden voldoende tijd hebben om lokale systemen in te richten en aan te sluiten, het stelsel te voorzien van inhoud (vullen) en ermee te oefenen.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstuk 35 256, nr. 2.

⁵ Kamerstuk 35 218, nr. 2.

⁶ Conform toezegging in Kamerstuk 33 118, nr. AO en opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

2.1 Stand van zaken

2.1.1 Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke voorziening

Eind 2019 wordt het grootste deel van DSO-LV opgeleverd, waarop alle bevoegd gezagen kunnen aansluiten, waarmee ze kunnen oefenen, en wat ze kunnen vullen met hun eigen regelgeving. In de voorbereiding hierop worden veel «meters gemaakt» en moet tegelijkertijd in 2020 nog veel werk worden verzet. Niet alles kan en hoeft in één keer. Het primaire proces staat voorop: burgers en bedrijven moeten vergunningen kunnen aanvragen, overheden moeten die kunnen behandelen en het moet duidelijk zijn welke regels wanneer gelden.

Per 1-10-2019 is er een voortgang van 75% van de eisen van het basisniveau gerealiseerd. De prognose voor het vierde kwartaal van 2019 is dat per 31-12-2019 een voortgang van 83% is gerealiseerd. Dit is ruim voldoende om het aansluiten, vullen en oefenen te kunnen ondersteunen. De resterende functionaliteit is niet van direct belang om te kunnen aansluiten, vullen en oefenen door alle medeoverheden. Voorbeelden van functionaliteiten die in 2020 af zullen worden gemaakt zijn archivering of het ambtshalve indienen van een papieren aanvraag.

Met de aanstaande oplevering is het gedefinieerde basisniveau DSO-LV in belangrijke mate gerealiseerd, maar niet volledig af op het oorspronkelijk geplande moment. In overleg met de koepels en het Rijk is geïnterviewd welke punten nog openstaan en geprioriteerd welke functionaliteiten nodig zijn om wel meteen in 2020 te kunnen starten met aansluiten en oefenen. Het basisniveau van het DSO-LV zal vervolgens in 2020 worden voltooid. DSO-LV wordt daarmee in twee stappen opgeleverd. Met de versie per eind 2019 maken we een tussenstap zodat bevoegd gezagen en leveranciers kunnen starten met hun voorbereidingen voor aansluiten, vullen en oefenen. De conclusie dat het verantwoord is om deze stap nu te zetten, baseer ik op het statusrapport over het DSO-LV met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen, waarvan u recent een afschrift heeft ontvangen. Ik benadruk dat hoe uitgebreid, zorgvuldig en goed alle voorbereidingen ook zijn geweest, de echte werking toont zich pas na verloop van tijd in het daadwerkelijk gebruik. Daarom is het van belang zo spoedig als mogelijk te starten. Het iteratieve proces van aansluiten, doorontwikkeling en uitbouw met extra functionaliteit en informatie zal plaatsvinden onder regie van de Strategische beheerorganisatie. Met het basisniveau, medio 2020, staat er een volledig werkend stelsel conform het hiervoor geformuleerde Programma van Eisen. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de geplande fasering van de op te leveren onderdelen van DSO-LV in het eerste deel van 2020⁸.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een Omgevingsloket opgeleverd dat een vergelijkbare functionaliteit als de huidige voorzieningen biedt, met een aantal belangrijke pluspunten op het gebied van gebruikersvriendelijkheid. Zo is het nieuwe loket beter toegankelijk voor mensen met een visuele beperking, zijn de publieksteksten op taalniveau B1 geschreven, en is het loket gevuld met regelgeving van alle overheidslagen, waar het huidige Omgevingsloket Online (OLO) alleen de landelijke regelgeving bevat. De belangrijkste meerwaarde van het nieuwe loket is weergegeven in bijlage 2.

Het BIT adviseerde in 2017 om het DSO-LV vooralsnog te beperken tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau en van daaruit verder te werken. Dit advies is opgevolgd. In lijn met het advies is er een

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

knip gemaakt tussen het basisniveau dat er moet zijn bij inwerkingtreding van de wet en de uitbouw die daarna plaatsvindt. Voor het benutten van de kansen van de vrijwel bereikte grootschalige modernisering van het omgevingsrecht is het van belang ook na het basisniveau functionaliteit en informatie toe te voegen aan het DSO richting de bestuurlijk geformuleerde eindambities (zogenoeten *scenario 3*). Het afgelopen jaar is er door de bestuurlijke partners en het Rijk een eerste prioritering aangegeven voor de uitbouw. Maar voordat hiermee wordt aangevangen is het van belang eerst de aandacht te richten op het realiseren van het basisniveau.

2.1.2 Uitdagingen

Standaarden worden gebruikt door softwareleveranciers om koppelingen tussen lokale systemen en het DSO te realiseren. Twee noodzakelijke standaarden⁹ (voor vergunningen en meldingen en het zoeken via vragenbomen) zijn al geruime tijd beschikbaar. Medeoverheden en hun leveranciers kunnen sindsdien, zowel begeleid als zelfstandig, hun systemen aansluiten op het DSO om daarmee te oefenen. De Standaard Officiële Publicaties (STOP) met de bijbehorende toepassingsprofielen voor omgevingsdocumenten (TPOD's) is met vertraging tot stand gekomen. Ik verwijs hier ook naar de kamerbrief van 27 juni¹⁰ waarin u bent geïnformeerd over de STOP TPOD standaard. Inmiddels is deze standaard als 0.98 kern-versie opgeleverd en interbestuurlijk vastgesteld. De standaard is nog beperkt in de praktijk beproefd en zal nog aangevuld worden met een aantal modules. Dat vergt nog aandacht de komende tijd.

Overheden moeten besluiten op grond van de Omgevingswet elektronisch bekend maken en beschikbaar stellen. De Bekendmakingswet verplicht hiertoe en stelt eisen aan de manier waarop dat moet gebeuren. Dit heeft impact voor de werking van DSO-LV. Zo wordt bijvoorbeeld straks een wijziging van het omgevingsplan met behulp van de bovengenoemde STOP-TPOD standaard bekendgemaakt via de Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen (LVBB) en ontsloten via DSO-LV. De DSO-LV afhankelijkheid van LVBB maakt dat wijzigingen in techniek en planning in die landelijke voorziening impact heeft op de techniek en planning van DSO-LV. Het synchroon brengen van beide landelijke voorzieningen heeft in de afgelopen periode veel aandacht gekregen en dit traject zal in de loop van het eerste half jaar van 2020 worden afgerond.

De extra inzet die gedurende de zomermaanden nodig was voor de ontwikkeling van de STOP-TPOD standaard heeft impact gehad op de voortgang van andere onderdelen van het DSO en op de tijd die beschikbaar is voor de implementatie in de uitvoeringspraktijk. Bijvoorbeeld op het tijdig kunnen publiceren van de omgevingsverordeningen door de provincies. Deze moeten op 1 januari 2021 zijn vastgesteld en gepubliceerd. Op dit moment is de planning nog steeds haalbaar, maar de rek is er wel in belangrijke mate uit waardoor nieuwe vraagstukken niet zonder meer binnen de planning opgevangen kunnen worden. Samen met de provincies houd ik hier stevig vinger aan de pols, om direct aanvullende maatregelen te kunnen treffen indien dat nodig blijkt.

Ook bij gemeenten en waterschappen zorgt de latere oplevering van de standaarden voor extra druk. Voor deze bevoegd gezagen geldt weliswaar niet dat zij een waterschapsverordening of een omgevingsplan moeten vaststellen of publiceren per 1 januari 2021, maar indien een gemeente een wijziging van het omgevingsplan van rechtswege voorbereidt voor

⁹ Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM) en Standaard Toepasbare Regels (STTR).

¹⁰ Kamerstuk 33 118, nr. 119.

direct na inwerkingtreding van de wet, moet dat wel conform de eisen en de standaarden van de Omgevingswet. En daarmee zijn ook zij aangevoerd op beschikbare software. Voor deze bevoegd gezagen ligt er daarom druk op het aanschaffen/aanbesteden of het aanpassen van software. Ook hier geldt dat dit nu als een haalbare planning wordt ingeschat, maar de tijd is ook niet ruim bemeten. En ook hier geldt dat er stevig vinger aan de pols wordt gehouden en erop zeer intensieve basis met softwareleveranciers wordt samengewerkt om de doelen te halen. In samenspraak met de VNG zal ik daarnaast bezien of er aanvullende mitigerende maatregelen genomen moeten worden.

2.1.3 Tussenbalans oplevering DSO-LV

De Eerste Kamer heeft begin oktober gevraagd om een tussenbalans met betrekking tot de gereedheid van het DSO en heeft in dit verband gevraagd om onafhankelijke externe toetsing.

Ik zet de verschillende stappen in het kader van het externe toetsings-traject gefaseerd in gang. Op 19 november heb ik als eerste stap een statusrapport met betrekking tot aansluiten, vullen en oefenen naar de Eerste Kamer gestuurd. U heeft hiervan een afschrift ontvangen. Dit statusrapport geeft inzicht in en overzicht van de stabiliteit van DSO-LV ten behoeve van aansluiten, vullen en oefenen. Op basis van de in het statusrapport beschreven feiten concludeer ik dat we, samen met de medeoverheden, nu kunnen beginnen aan de volgende stap: het gaan werken met het DSO in de uitvoeringspraktijk. De komende tijd zullen we met alle partners de nog resterende punten oppakken, om het hele basisniveau conform alle gestelde eisen op te leveren.

Naar aanleiding van het statusrapport stelt de ADR vervolgens voor het einde van het jaar een rapport van bevindingen op (fase 2). De vervolgstap is het uitvoeren van een Gateway Review in het eerste kwartaal van 2020. Tot slot ben ik voornemens om eind 2019 het BIT te vragen, in lijn met de motie van het lid Ronnes c.s.¹¹ hierover en mijn toezegging daarover aan de uw Kamer, advies uit te brengen over de stap naar doorontwikkeling en uitbouw.

2.1.4 Aandacht voor de gebruiker:

Ik vind het zeer van belang dat het DSO ook toegankelijk en bruikbaar is voor gebruikers, in het bijzonder ook voor mensen met een beperking of die laaggeletterd zijn. In het ontwerp van het DSO en onze gebruikers-testen besteden we hier veel aandacht aan. In het kader van het externe toetsingstraject is door Stichting Accessibility een tweede nulmeting gedaan naar toegankelijkheid van het DSO. Uit dit onderzoek is gebleken dat het DSO-LV op dit moment aan een groot deel van de eisen op dit vlak voldoet en dat te zien is dat er bij de technische ontwikkeling van het DSO-LV rekening is gehouden met digitale toegankelijkheid. Tegelijkertijd wijst Stichting Accessibility mij ook op een aantal aandachtspunten in de techniek. Met nog ruim een jaar te gaan totdat de eerste burgers en bedrijven gebruik gaan maken van de landelijke voorziening is er nog voldoende tijd voor het doorvoeren van de overige verbeteringen. Voor een deel van de aandachtspunten zijn op dit moment ook al oplossingen in de maak.

¹¹ Kamerstuk 34 986, nr. 26.

Daarnaast wordt in goed overleg met het MKB een MKB-toets gedefinieerd. Dit is een uitwerking van de motie van Bisschop en Ronnes¹² in een drietal fases. In de eerste fase is een algemene toelichting gegeven op de werking van het DSO, waar enkele tientallen MKB-ondernemers aanwezig waren. Fase 2 betreft een pilot met een met voor het MKB relevante inhoud gevuld DSO. Fase 3 betreft een toets of pilot in een late (bijna klaar) fase van het DSO met MKB-ondernemers. Deze fase zullen we voor inwerkingtreden van de Omgevingswet afronden. Deze opzet maakt het mogelijk ook het midden en kleinbedrijf, net als alle andere belanghebbende partijen, te betrekken bij de implementatie het DSO.

2.2 Stappen in 2020

Door de lokale overheden en rijkspartijen wordt het aansluiten van de lokale componenten op het DSO in 2020 verder voorbereid en gerealiseerd. Daarvoor moeten de lokale systemen worden aangepast of nieuwe worden verworven. Voor ondersteuning hierbij is een team met technische expertise toegevoegd aan de implementatieondersteuning van het programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Dit migratieteam zal in 2020 en 2021 beschikbaar zijn.

Bij de oplevering van DSO-LV wordt niet over één nacht ijs gegaan. Alle technische voorzieningen worden uitgebreid getest en getoetst, hun werking in de keten wordt bekeken en het DSO-LV wordt begin 2020, ruim voor inwerkingtreding van de wet, in beheer genomen. In mijn recente brief aan de Eerste Kamer over het statusrapport¹³ heb ik het zorgvuldige traject van invoering uiteengezet. Daarin heb ik aangegeven hoe ik het parlement hierover informeer.

In de beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening (DSO-LV)¹⁴ zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over het beheer van de landelijke voorziening en het te doorlopen acceptatieproces. Een interbestuurlijk acceptatieteam met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk stelt vast of het geleverde product (DSO-LV) voldoet aan de gestelde eisen in de opdracht en of het in gebruik kan worden genomen. De vormgeving en uitwerking van de Omgevingswet en het bijbehorende DSO vinden niet in een ivoren toren plaats maar vanaf het begin in gezamenlijkheid met de andere overheden. Het acceptatieproces loopt sinds medio 2019 en wordt afgerond in 2020.

De migratie van oude naar nieuwe voorzieningen is in voorbereiding waarbij zowel de technische als de informatie-organisatorische aspecten worden uitgewerkt. Om de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel vloeiend te laten verlopen is er voor de overstap van de huidige voorzieningen naar DSO-LV overgangsrecht opgesteld. Het primaire proces staat daarbij voorop: initiatiefnemers moeten aanvragen kunnen blijven indienen en meldingen kunnen doen. In de afgelopen jaren zijn gemeenten via het migratieproject geassisteerd om hun bestemmingsplannen en verordeningen voor 2021 op orde te brengen.

Om DSO-LV goed te kunnen gebruiken moet de in het DSO opgenomen inhoud (regelgeving van het Rijk, provinciale verordeningen en visies, waterschapsverordeningen, omgevingsplannen) «bewerkt» worden zodat deze op een toegankelijke manier ontsloten is. Daarvoor is onder meer nodig dat bevoegd gezagen vragenbomen opstellen, die de burger en

¹² Kamerstuk 34 986, nr. 31.

¹³ Kamerstuk 34 986, Q.

¹⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 116.

initiatiefnemer op een makkelijke en logische manier door een vergunningcheck of aanvraag leidt. Ook is het nodig om de regelgeving te annoteren, zodat regels op een locatie te vinden zijn. De ervaringen die hiermee worden opgedaan, zullen ook gebruikt worden om DSO-LV te verbeteren. Voor deze werkzaamheden is het hele jaar 2020 voorzien. Overheden krijgen daarbij praktische hulp in de vorm van workshops en trainingen, en er is een bibliotheek van vragenbomen beschikbaar waaruit eenieder kan putten.

3. Implementatie

3.1 Stand van zaken

3.1.1 Randvoorwaarden/minimale eisen

De ambities van de Omgevingswet vergen van alle partijen een omslag in denken en doen. Het proces van verandering is opgestart vanuit het besef dat deze verandering tijd en inspanning vraagt. Daarom is een meerjarige transitieperiode voorzien, waarbij veranderingen stap voor stap kunnen worden doorgevoerd.

Sinds 2016 monitor ik samen met de bestuurlijke partners de voortgang van de implementatie bij de bevoegd gezagen. De rapportages van deze monitoring ontvangt u zoals toegezegd periodiek. Nu de beoogde inwerkingtredingsdatum dichterbij komt, heb ik ervoor gekozen om de focus van de monitor te verleggen en de monitor te concentreren op de vraag hoe ver organisaties zijn met het voorbereiden van de 5 criteria op de lijst met minimale eisen, die in de brief van 27 juni zijn opgenomen.

Naast de meting van de voortgang door de bevoegde gezagen op de vijf minimale eisen is de voortgang van de implementatie bij de uitvoeringsdiensten gemeten volgens de oorspronkelijke opzet. Dit levert informatie op over de invoering bij onder meer de omgevingsdiensten.



Voldoe aan minimaal 5 eisen

1. Vastgestelde Omgevingsvisie Provincie en Rijk
2. Vastgestelde Omgevingsverordening Provincie en beschikbaar via DSO-LV
3. Indien inzetten Projectbesluit: vaststellen door Rijk, Provincie of Waterschap
4. Wijziging Omgevingsplan door gemeenten: vaststellen en beschikbaar via DSO-LV
5. Vergunningen en meldingen:
 - Techniek: Bevoegd Gezag/uitvoeringsorganisatie in staat aanvraag/melding ontvangen vanuit DSO-LV
 - Indieningsvereisten: Provincie/Waterschap/Gemeente informatie beschikbaar stellen aanvraagformulier DSO-LV
 - Proces: Bevoegd gezag/uitvoeringsorganisatie voorbereid op gewijzigde vergunningsprocedure
 - Beoordeling: Bevoegd gezag/uitvoeringsorganisatie in staat beoordelen aanvragen omgevingsvergunningen

4/11/19

3.1.2 Uitkomsten monitor implementatie Omgevingswet.

Een uitgebreide samenvatting van de opzet en uitkomsten van de monitor is opgenomen in bijlage 2. De rapportage is in zijn geheel toegevoegd als bijlage 3¹⁵, evenals de rapportage over de uitvoeringsdiensten (bijlage

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

4)¹⁶. De monitor is uitgevoerd in augustus en september van dit jaar. Het geeft dus de situatie weer van 16 maanden voor inwerkingtreding van de wet. Dat betekent dat nog niet alle voorbereidingen kunnen zijn opgestart. Het gaat er nu om of er voldoende tijd is om de zaken die nog moeten worden gedaan ook daadwerkelijk uit te voeren.

Voor de *omgevingsvisie* en de *omgevingsverordening* (Criterium 1 en 2) geldt dat de voorbereidingen goed lopen. Het Rijk en de provincies, die voor 2021 een omgevingsvisie moeten publiceren, werken hier allen aan en zullen die op tijd kunnen publiceren (vóór 2021 mag dit nog via de website ruimtelijkeplannen.nl). Zie verder bijlage 2 voor een uitgebreidere stand van zaken omtrent de nationale omgevingsvisie.

De omgevingsverordening wordt door 67% van de provincies inhoudelijk voorbereid. De provincies lopen een gezamenlijk traject rondom het implementeren van de nieuwe standaarden en het aanpassen van de software. 92% is bezig met het aanschaffen of aanpassen van de benodigde systemen. De inschatting is dat alle provincies per 1 januari 2021 hun vastgestelde omgevingsverordening kunnen publiceren als de standaarden stabiel blijken te zijn.

Rijk, provincies en waterschappen zullen, indien ze een *projectbesluit* willen vaststellen, dit conform de regels van de nieuwe wet moeten kunnen opstellen en vaststellen (criterium 3). Dit vergt vooral voorbereidingen in de sfeer van processen en samenwerking. Alle betrokken rijkspartijen hebben hun voorbereidingen gestart, 75% van de provincies en 90% van de waterschappen. Om het publiceren van het projectbesluit in te regelen is een stabiele STOP-TPOD standaard van belang.

Een gemeente moet *wijzigingen in het omgevingsplan* na 1 januari 2021 conform de eisen van de Omgevingswet kunnen doorvoeren (criterium 4). Daarvoor is gemonitord of de procesmatige zaken geregeld worden, en of de benodigde technische stappen zijn genomen om wijzigingen via de Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen (LVBB) te publiceren. Bijna 60% van de gemeenten heeft de voorbereidingen gestart voor het inrichten van de processen. Het is nog niet mogelijk om omgevingsplannen te ontsluiten via LVBB en DSO, dat kan pas in 2020. Ruim 60% van de gemeenten is gestart met de voorbereidingen. Voor een deel van de gemeenten is dit nog niet in beeld. Op dit punt wordt door de VNG extra ondersteuning ingezet.

Alle bestuurslagen hebben te maken met het *aanvragen van vergunningen en meldingen* (criterium 5). Voor dit onderdeel kijkt de monitor naar de techniek (is aangesloten op DSO-LV of zijn de voorbereidingen daarvoor gestart), naar de indieningsvereisten (toepasbare regels), naar het voorbereiden van een gewijzigde vergunningenprocedure en naar de vraag of de organisatie ook in staat is de aanvraag te beoordelen. De uitkomsten worden meer uitgebreid toegelicht in de bijlage. Op grond hiervan is de schatting dat veel organisaties op de goede weg zijn omdat ze bezig zijn met de techniek en processen voor vergunningverlening. De werkzaamheden voor dit onderdeel zullen voor een groot deel in de eerste helft van 2020 moeten plaatsvinden om op 1 januari 2021 goed beslagen ten ijs te komen.

In iedere monitor wordt gevraagd of de organisatie verwacht op tijd klaar te zijn als zij met de huidige inspanningen verder gaat. Het overall beeld is dat 68% van alle organisaties er vertrouwen in heeft dat ze op tijd klaar zal zijn. Daarvoor is bij het merendeel van de organisaties wel meer

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

inspanning nodig dan aanvankelijk gepland. 27% deed niet mee aan het onderzoek. 2% verwacht dat ze het niet gaan halen en 4% weet het niet. Met de organisaties uit deze laatste categorieën is door de koepels contact opgenomen.

Alle 29 omgevingsdiensten deden in september mee aan het onderzoek. Al deze organisaties verwachten dat ze op tijd klaar zijn voor met de voorbereidingen. Bijna 40% verwacht dat de huidige aanpak en inspanningen daarvoor voldoende zijn, de andere organisaties moeten meer doen dan tot nu toe gepland. Wat opvalt in het onderzoek is dat in de vorige uitvraag al duidelijk was dat bijna alle omgevingsdiensten samenwerken met andere overheden in de regio en die samenwerking is in 2019 nog weer toegenomen. De samenwerking tussen specifiek gemeenten en omgevingsdiensten verdient – zowel volgens gemeenten als volgens omgevingsdiensten – meer aandacht in 2020. Die aandacht zou zich moeten richten op een goede inbedding van de uitvoering van taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het omgevingsplan, en de samenwerkingsafspraken en financiële arrangementen die daaruit volgen.

3.2 Stappen in 2020

De monitor laat zien hoe veel er al gebeurt in het land, maar ook dat er sprake is van voorlopers en achterblijvers. Ik roep daarom alle bevoegd gezagen op om in 2020 volop in te blijven zetten op de Omgevingswet, zodat we gezamenlijk alle voorbereidingen op tijd afronden.

Bevoegd gezagen zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de Omgevingswet in de eigen organisatie. De koepels en het programma Aan de Slag ondersteunen hen daarbij met specifieke producten en diensten en met implementatieondersteuning. De uitkomsten uit de monitor worden door de koepels gebruikt om contact te zoeken met de organisaties die nog onvoldoende vaart lijken te maken. Daardoor kunnen ze inventariseren wat deze organisaties extra nodig hebben.

Nu de inwerkingtreding dichterbij komt, zal ik de invoeringsondersteuning vanuit het programma ADS nog gericht inzetten bijvoorbeeld voor de migratie naar het nieuwe digitale stelsel. Kennis en expertise moet in deze fase maximaal beschikbaar zijn voor bevoegde gezagen. Het team van de Regionale Implementatieondersteuners, dat ik samen met de koepels heb ingesteld, heeft een belangrijke rol bij de invoeringsondersteuning. Dit team zal het contact in de interbestuurlijke regio's onderhouden, kennis aandragen en meedenken bij knelpunten. Bij de invoeringsondersteuning zal uiteraard ook aandacht zijn voor de aanvullingssparen.

Het spectrum aan ondersteuning vanuit de koepels en binnen het Rijk is te omvangrijk om in deze brief volledig uiteen te zetten. Een aantal activiteiten worden hieronder uitgelicht.

De VNG helpt gemeenten met een roadmap waarin alle te nemen stappen worden uitgelijnd en er wordt beter bekendheid gegeven aan de ondersteunende middelen via een producten- en dienstencatalogus. Voor de digitaliseringsopgave bij gemeenten wordt ingezet op leveranciersmanagement, en wordt ondersteuning verzorgd bij de verwerving van software. Daarnaast worden voorbeelddocumenten en voorbeeldprocessen gemaakt, zoals voor wijzigingen in het omgevingsplan.

Ook aan provincies wordt ondersteuning geboden door IPO. De provincies werken met elkaar en in hun regio aan de implementatie van de Omgevingswet. Zo loopt er een gezamenlijk traject om de nieuwe

standaarden te implementeren en software aan te passen. Provinciale programmamanagers komen bij elkaar om de stand van zaken te delen, te leren van elkaars ervaringen en gezamenlijk producten te ontwikkelen. Provincies worden op verschillende terreinen door hun koepel ondersteund, bijvoorbeeld het gezamenlijk oefenen met DSO, de Handreiking Omgevingsverordening en oefensessies over het annoteren van de omgevingsverordening.

Naar aanleiding van de monitor concluderen de waterschappen dat de waterschappen op koers liggen. Ondersteuningsproducten zijn in de laatste periode uitgebreid, onder meer met een handreiking projectbesluit. Deze worden de komende periode nog meer onder de aandacht gebracht.

Op basis van de contacten met de rijkspartijen is bekend dat er behoefte is aan ondersteuning bij het aansluiten op het DSO-LV en het maken van afspraken met andere overheden over de vergunningverlening als het gaat om geven van advies (met instemming). Voor het aansluiten van het DSO-LV wordt een gezamenlijke aansluitstrategie/aanpak opgesteld als hulpmiddel bij het tijdig aansluiten. Verder worden rijkspartijen ondersteund bij vragen over vergunningverlening in de regio.

Via deze brief wil ik u ook informeren over de wegwijzer die is opgenomen in de Inspiratiegids Participatie.¹⁷ Hiermee geef ik uitvoering aan mijn toezegging van 19 februari jl. aan uw Kamer om samen met gemeenten een «participatieprotocol» te maken voor vergunningaanvragen onder de Omgevingswet. De wegwijzer wordt ondersteund met praktijkvoorbeelden in het land.

Aanvullend op de eerder genoemde pijlers zorg ik dat ook voor de periode na 1 januari 2021 substantiële juridische, beleidsmatige en technische expertise over de Omgevingswet en het DSO beschikbaar is. Deze experts zullen het stelsel in uitvoering nauwlettend in het oog houden en kunnen voortvarend handelen indien nodig.¹⁸ Het gaat om het snel kunnen helpen met vragen over de juridische uitwerking van de wet in praktijk en eventueel oplossen van juridische of technische invoeringsproblemen die aan het licht komen in de uitvoeringspraktijk.

Ten slotte is in dit kader de aanbeveling van de Integrale Adviescommissie Omgevingswet relevant om een externe partij in te stellen die de regering adviseert over het bewaken van de kaders van het stelsel. Ik zal deze aanbeveling met mijn collega's in het kabinet en met mijn bestuurlijke partners nader bespreken.

4. Tot slot

Alle bestuurlijke partners hebben hun vertrouwen uitgesproken dat het haalbaar is om toe te werken naar inwerkingtreding op 1 januari 2021. Het leidende motto is daarbij dat niet alles af hoeft te zijn om er klaar voor te zijn. Ook na inwerkingtreding zal nog aan het implementatieproces moeten worden gewerkt.

Om voldoende klaar te zijn is al ontzettend veel in gang gezet, en er moet in het laatste jaar ook nog veel werk worden verzet. Voor sommige onderdelen is minder tijd dan oorspronkelijk voorzien. Dat vraagt veel van

¹⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wegwijzer>.

¹⁸ In de brief van 11 januari 2019 aan de EK (Kamerstuk 33 118, AO) is dit aangekondigd als een transitieteam. Voor een belangrijk deel krijgt deze toezegging vorm langs de drie interbestuurlijke pijlers voor de invoeringsondersteuning.

alle partijen. Dat iedereen zich ervoor wil inzetten om de wet op 1 januari 2021 in werking te laten treden, is voor mij een waardevol signaal.

De komende maanden blijf ik, samen met de bestuurlijke partners, de ontwikkeling van het DSO-LV en de aansluiting daarop door alle overheden goed in de gaten houden. Ook wordt in de eerste helft van het jaar nogmaals de monitor naar de implementatie in de uitvoeringspraktijk uitgevoerd. Deze informatie zal ik betrekken bij de afweging rond de zomer 2020. Daaruit zal blijken of we met elkaar nog steeds vertrouwen hebben in 1 januari 2021 als ingangsdatum. Alleen als dat het geval is zal het KB in voorhang worden gebracht.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer