

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3125

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *de grote zorgen van grote steden over de invoering van de Omgevingswet* (ingezonden 28 april 2021).

Antwoord van Minister **Ollongren** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 9 juni 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr.2664.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de grote zorgen van de grote steden over de invoering van de Omgevingswet?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2

Bent u bereid de stukken waarin de gemeenten hun zorgen uitspreken naar de Kamer te sturen, en de Kamer te informeren over de verschillende knelpunten die genoemd zijn?

Antwoord 2

Sinds 2015 werken het Ministerie van BZK (aanvankelijk I&M), VNG, IPO UvW en het Rijk samen aan de implementatie van de Omgevingswet. Die samenwerking is vormgegeven in een interbestuurlijk programma, waarbij het uitgangspunt is dat iedere partij de regie neemt voor de invoeringsondersteuning van het transitieproces voor de eigen achterban. Zodoende heeft iedere koepel een ondersteuningsorganisatie ingericht. Bij BZK ligt de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van de landelijke voorziening van het DSO en voor de ondersteuning van het implementeren daarvan. Via een gezamenlijke overleg- en besluitvormingsstructuur worden de verschillende lijnen in het programma op elkaar afgestemd, wordt de voortgang besproken en wordt waar nodig bijgestuurd.

In deze aanpak wordt zowel door de koepels als door de medewerkers van mijn ministerie doorlopend gesproken met individuele bevoegde gezagen waarin alle vraagstukken, bevindingen, beproevingen zorgen en wensen aan bod komen. Dat gebeurt op alle niveaus; bijvoorbeeld via de Regionale

¹ NRC, Nieuwe bouwcrisis dreigt door «onwerkbare» megawet, 23 april 2021

Implementatieondersteuning coaches Omgevingswet (RIO's) die in het land werkzaam zijn, of via de online spreekuren waar vragen worden gesteld. Er worden op ambtelijk niveau werksessies georganiseerd waarin over knelpunten worden gesproken en oplossingen in kaart worden gebracht. Op bestuurlijk niveau komen signalen binnen via de bestuurlijke kerngroep, maar ook bijvoorbeeld via de zes grote gemeenten waarmee we om tafel zitten. In aanvulling daarop is soms ook sprake van individuele geluiden van bevoegde gezagen, direct bij mij op het ministerie of via de media. Die worden vervolgens in de beschreven aanpak met de bestuurlijke partners besproken. De zorgen van de gemeenten die in het artikel in het NRC werden genoemd zijn op deze manier in beeld gekomen hebben geleid tot verdiepende gesprekken en sessies om de zorgen goed in beeld te krijgen.

Vraag 3

Hoe waardeert u de constatering van de gemeente Amsterdam dat bij een test de uitvoering van de wet dermate onder de maat was dat aan de meest minimale vereisten niet wordt voldaan?

Antwoord 3

Er is gebleken dat zowel de landelijk voorziening DSO als lokale systemen op onderdelen nog verbetering dan wel aanvulling behoeven. Gezamenlijk vormen zij het Digitale stelsel Omgevingswet (DSO). Het testen en beproeven van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) vindt op veel plekken plaats. Dit gebeurt zowel centraal (interbestuurlijk) als decentraal (door de overheden zelf). Dat fouten via testen en beproeven aan het licht komen hoort erbij. Testen en beproeven heeft juist de functie om fouten en onvolkomenheden in techniek en processen op te kunnen sporen en ze vervolgens te verbeteren. Dit vindt plaats volgens een iteratief proces en gebeurt doorlopend op alle niveaus. Centraal en decentraal. De recente BIT- en Gateway adviezen hebben nadrukkelijk gewezen op het belang van adequaat en diepgaand testen en een versteviging van de testaanpak geadviseerd. Die bevindingen zijn opgevolgd in onder meer de testaanpak in het eerste kwartaal 2021. De testen zijn inhoudelijk breder en dieper aangepakt, de testvoorbereiding en -uitvoering is versterkt.

Op centraal niveau worden testen uitgevoerd door het interbestuurlijke acceptatieteam (IBAT). Dit zijn de met de bestuurlijke partners afgesproken en georganiseerde testen. Het IBAT werkt in opdracht van de bestuurlijke partners met voldoende waarborgen voor objectiviteit en onafhankelijkheid. In de uitvoering van testen wordt het daarbij gefaciliteerd door de ontwikkel- en beheerorganisatie van het DSO.

De uitkomsten van de interbestuurlijke ketentesten in het eerste kwartaal 2021 zijn recentelijk gepubliceerd op de website aandeslagmetdeomgevingswet.nl, op grond van de eerdere toezegging hierover². In de laatste testronde is er door 14 verschillende bevoegd gezagen en 15 leveranciers en in alle drie de ketens van het DSO (vergunningen, vragenbomen en plannen) getest vanuit alle overheidslagen. De uitkomsten van de testen zijn mede aanleiding geweest voor het verplaatsen van de datum van inwerkingtreding met een half jaar naar 1 juli 2022.

Uit deze meest recente testronde volgt de conclusie dat de software steeds beter werkt. Er is geconstateerd dat de komende maanden nog een aantal belangrijke functionaliteiten in de planketen opgeleverd gaan worden, zoals de afwijkvergunning en de downloadfunctie voor omgevingsdocumenten. Daarnaast is uit de testen gebleken dat verbetering van al gebouwde onderdelen nodig is. Dit betreft met name de verbetering van de raadpleegbaarheid van besluiten.

Er zijn in deze testronde 77 bevindingen gedaan, waarvan 30 door leveranciers en 47 door overheden. Hiervan betrof het 62 verstoringen en 15 wensen. Bij afronding van de testronde medio april waren hiervan 32 afgehandeld, 38 nog in behandeling en 7 vervallen.

Tijdens de testronde zijn twee blokkerende bevindingen gedaan in de planketen die belemmerend waren voor de testuitvoering. De eerste betrof een fout in de testdata, waardoor de synchronisatie tussen plannen en

² Toezegging EK 34.986/T02865. Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2021/maart/rapport-interbestuurlijke-acceptatie-dso-iv/>

vragenbomen tijdelijk moest worden stopgezet. Dit probleem is op het eind van de testperiode verholpen. De tweede betrof omgevingsbesluiten met zeer groot aantal geografische objecten die niet geladen konden worden. Hiervoor is een tijdelijke fix doorgevoerd tijdens de test. Momenteel wordt gewerkt aan een structurele oplossing voor dit punt. Meer kwalitatief zijn de belangrijkste bevindingen uit deze testronde:

- De stabiliteit is in vergelijking met de vorige testronde vergroot. De performanceproblemen zijn vergeleken met de vorige testronde vermindert.
- Het beeld over de vergunningketen en de samenwerkingsruimte is in het algemeen positief. Deze twee DSO-ketens voldoen aan de hiervoor gestelde eisen. Een aantal bevindingen op gebied van gebruiksvriendelijkheid zijn geïdentificeerd en worden opgepakt.
- Ook over de DSO-keten vragenbomen is het beeld positief. Er zijn bevindingen gedaan over feit dat het synchroniseren van vragenbomen met juridische regels nog deels handmatig gebeurt en het gewenst is dit verder te automatiseren.
- De laatste DSO-keten betreft Omgevingsbesluiten (planketen): de nu opgeleverde mutatiescenario's zijn succesvol getest. De testuitvoering vroeg echter nog wel veel ondersteuning voor softwareleveranciers door het programma, mede omdat de ontwikkeling van dit deel van de keten nog niet is afgerond. Zowel aan de kant van softwareleveranciers als aan de kant van DSO-LV wordt nog ontwikkeld, waardoor er nog geen sprake is van een stabiele testsituatie. Tot slot zijn ook hier vanuit de interbestuurlijke praktijk bevindingen gedaan voor de verbetering van de gebruiksvriendelijkheid en de wijze waarop omgevingsbesluiten in de viewers getoond kunnen worden.

Een belangrijke aanbeveling is om te bezien hoe deze leveranciers van plansoftware, in aanvulling op het al bestaande ondersteuningsaanbod en binnen marktwerking kaders, nog intensiever betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van de landelijke voorziening van het DSO, om zo verdere versnelling in hun softwareontwikkeling te bewerkstelligen.

Er moeten samenvattend de komende maanden nog stappen gezet worden om tot een volledig en goed werkende landelijk voorziening en werkend DSO-stelsel te komen. In drie van de vier DSO-ketens (vergunningen, samenwerking, vragenbomen) is het beeld in het algemeen positief. In de planketen zijn nog stappen te zetten.

Vraag 4

Klopt het dat het zelfs een grote gemeente als Amsterdam niet lukte om bij een proef simpele klussen zoals het regelen van een kapvergunning of de aanleg van zonnepanelen op een monumentaal pand tot een goed einde te brengen? Waar ligt dat aan?

Antwoord 4

Er vinden zowel centraal georganiseerde/interbestuurlijke als decentrale testen met het DSO plaats. In de beantwoording van vraag 3 heb ik al meer toegelicht over de testopzet. Naar aanleiding van het BIT-advies en de Gateway review is het testen in de afgelopen periode geïntensiverd. In de beantwoording op vraag 3 is ook ingegaan op de resultaten en bevindingen uit de laatste testronde in het eerste kwartaal 2021. De testen zijn ingericht om op tijd de verbeterpunten te vinden zodat deze kunnen worden opgepakt voordat het systeem in gebruik wordt genomen. Het is dus heel goed mogelijk dat gedurende testperiode er zich bij gemeente Amsterdam een dergelijk issue heeft voorgedaan.

Zover dit uit de berichtgeving in de media is af te leiden, betrof de aangehaalde «simpele casus» een test in de vergunningketen, daarin ondersteund door vragenbomen en onderliggende juridische regels. Uit de uiteindelijk in IBAT verband gerapporteerde informatie blijkt dat het gelukt is deze casus uit te voeren. In de meldingenregistratie van het IBAT-team en beheerorganisatie zijn geen verdere openstaande meldingen van andere gemeenten bekend, die betrekking hebben op de genoemde casus. Het algemene beeld over de

DSO-onderdelen vergunningen, vragenbomen en samenwerkingsruimte vrij positief, terwijl het beeld over planketen nog meer gemêleerd is³. Verder blijkt in de praktijk dat bevindingen uiteenlopende oorzaken kunnen hebben. Als een testgeval niet lukt kan dit liggen aan DSO-LV, decentrale software, of de gebruikte testcontent. Daarom is het zaak per bevinding secuur te kijken waar de oorzaak ligt. In de evaluatie van de laatste testronde is geconstateerd dat nog niet door alle deelnemende partijen bevindingen consequent worden gemeld. De afspraken hierover zijn daarom recentelijk verder aangescherpt. Dit is van belang om scherp zicht te houden op wat door wie getest wordt, welke bevindingen zijn gedaan. Juist om precies te weten wat de oorzaken zijn en welke oplossingen hierbij horen.

Vraag 5

Welke maatregelen worden genomen om de gesignaleerde tekortkomingen op te lossen?

Antwoord 5

In de beantwoording van de vragen 3 en 4 is aangegeven dat er in de afgelopen maanden op diverse niveaus met de gemeente Amsterdam inhoudelijke gesprekken zijn gevoerd en zorgen zijn geuit over de wijze van representatie en interactie van omgevingswetbesluiten in de «Viewers» *Regel en Kaart* en op *Overheid.nl*. Naar aanleiding hiervan zijn ketenwerksessies belegd. Met een interbestuurlijk team waarin ook specialisten op het gebied van gebruikersinteractie deelnamen zijn verbeteringen aangebracht in het ontwerp van de gebruikersinteractie van de Viewer. Bij de realisatie kunnen deze ook met echte eindgebruikers (burgers en bedrijven) worden getest.

Vraag 6

Hoe worden genoemde knelpunten in het digitale stelsel (DSO) – niet op elkaar afgestemde ICT-systemen, niet voor iedereen toegankelijke ICT-systemen en een onoverzichtelijke database – aangepakt?

Antwoord 6

Het lid Bisschop vraagt naar de genoemde knelpunten op respectievelijk de afstemming tussen de ICT-systemen van het DSO, de systemen die (nog) niet voor alle partijen volledig toegankelijk zijn en het punt van de onoverzichtelijke c.q. fragmentarische database.

Over de verschillende ICT-systemen die samen het DSO vormen en de afstemming daartussen:

Het stelsel DSO bestaat uit een landelijke voorziening (DSO-LV) die moet communiceren met verschillende systemen voor onder meer vergunningverlening, het publiceren van omgevingsdocumenten en toepasbare regels (vragenbomen voor formulieren) van lokale overheden die door verschillende softwareleveranciers worden opgeleverd.

Alle systemen in het stelsel communiceren met elkaar op basis van standaarden. De implementatieopgave bestaat er onder meer uit dat de landelijke voorziening en verschillende lokale systemen opgeleverd, ingericht en op elkaar aangesloten moeten worden om tot werkende ketens te komen. Dat gaat gepaard met testen, beproeven en verbeteren. Er wordt een aanpak van uitgebreid en frequent testen gevolgd, die ook is geïntensiveerd naar aanleiding van de recente adviezen van BIT en Gateway. Daarbij komen knelpunten aan het licht die verbeterd of aangepast moeten worden. Knelpunten uit het testen worden vastgelegd, geprioriteerd en ingepland om op te lossen.

Verder is het zo dat nog niet alle software op dit moment gereed is of al volledig en in samenhang met elkaar is getest. De landelijke voorziening is nog niet geheel afgebouwd op het noodzakelijke niveau van inwerkingtreding en ook de leveranciers van lokale systemen zijn nog aan het ontwikkelen en/of lokaal uitleveren van software. Bij een beperkte groep overheden lopen ook nog aanbestedingen.

³ Zie verder rapportage IBAT 1^o kwartaal 2021

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2021/mei/software-dso-nog-niet-helemaal-af-werkt-wel/>

Op dit moment is het dus zo dat nog niet alle systemen die tezamen het Digitaal Stelsel Omgevingswet moeten vormen al volledig op elkaar aangesloten en afgestemd zijn. Omdat er binnen het stelsel sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen vele partijen, is mede op grond van de aanbevelingen uit het BIT-advies en beide Gateway Reviews uit 2020 de implementatieaanpak op tal van aspecten verder geïntensiveerd. Het sluitend krijgen van de keten vraagt om uitgebreid en frequent testen, goede documentatie en ondersteuning en transparantie in planning van oplevering en aanbod van lokale software.

Over de toegankelijkheid van de ICT-systemen: Wat betreft de gebruikersgroep van overheden en hun softwareleveranciers herken ik het beeld dat de ICT-systemen van het DSO niet toegankelijk zouden zijn niet als zodanig. Op dit moment biedt de landelijke voorziening al een groot scala aan mogelijkheden om gegevens uit het DSO op te halen. Het DSO is ontworpen als een open stelsel zodat overheden en hun leveranciers er juist makkelijk bij kunnen met eigen systemen. Alle data en systeemkoppelingen van het DSO worden ontsloten door middel van zogenaamde *application programming interfaces* (API's). Er is ook een ontwikkelaarsportaal dat naast alle documentatie en actuele informatie over onderhoud en storingsen ook het API-register van het DSO bevat. Het ontwikkelaarsportaal is ingericht als de centrale plek voor alle technische (aansluit) informatie en raadpleegbaar via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/>

Wat betreft de toegankelijkheid van het DSO (specifiek het Omgevingsloket) voor burgers en bedrijven verwijs ik graag naar de voorgangsbrief van 24 juni 2020⁴ waarin de aanpak om voor alle doelgroepen, inclusief mensen met minder digitale vaardigheden of een audiovisuele beperking, te komen tot een gebruikersvriendelijk, toegankelijk en begrijpelijk digitaal stelsel uitgebreid is toegelicht. Dit bestaat onder meer uit een jaarlijkse externe toetsing op het voldoen aan de richtlijnen voor toegankelijkheid voor het gebruik van hulpapparatuur voor personen met een audio-visuele of andere beperking; een richtlijn voor begrijpelijke taal in het Omgevingsloket (Schrijfwijzer) en het doorlopend evalueren en testen van de gebouwde software door middel van gebruikersonderzoek (usability onderzoek).

Tot slot over de database: Het beeld van een onoverzichtelijke database herken ik niet. Het DSO is ontworpen⁵ als een als een coherent en samenhangend stelsel met verschillende gegevensverzamelingen, zoals omgevingsbesluiten, vergunningen, vragenbomen en samenwerkingen die met elkaar in verband staan. Dit is juist één van de grote vernieuwingen ten opzichte van de huidige landelijke voorzieningen Omgevingsloket Online, Activiteiten Internet Module en Ruimtelijkeplannen.nl die geheel los van elkaar functioneren. In technisch opzicht is het DSO niet één database, maar een stelsel van gekoppelde centrale en decentrale ICT-voorzieningen, waarbij de afspraken over de wijze van gegevensuitwisseling vastliggen in standaarden en architectuurafspraken.

In de implementatie-aanpak zijn al veel instrumenten gerealiseerd om bevoegd gezagen en hun toeleveranciers zoals softwareleveranciers hierbij te helpen. Het ondersteuningsaanbod is zowel diepgaand als breed, variërend van regionale implementatiecoaches, expertteam, vragenuurtjes, implementatiedagen, webinars, handreikingen en een helpdesk. Tegelijkertijd constateer ik dat door de omvang, diepgang en veelzijdigheid van de stelselherziening en de veelheid aan informatie het voor veel partijen lastig blijft de weg te vinden in het ondersteuningsaanbod of op zoek zijn naar de juiste en voor hen relevante informatie. Goede communicatie heeft daarom ook continu de aandacht, zowel in de implementatie als ook in de beheer en gebruiksfase. Met betrekking tot softwareleveranciers is de ondersteuning sinds begin 2020 sterk geïntensiveerd en zijn er frequente overleggen van operationeel tot strategisch niveau, maar ook laagdrempelige spreekuren en uitgebreidere set aan documentatie en testbestanden. Desondanks constateer ik ook dat er nog meer of andere ondersteuning nodig kan zijn om de productontwikkeling van met name de leveranciers van plansoftware te versnellen. Samen met de

⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 148

⁵ Overzichtsplaten die de opzet van het illustreren op verschillende detailniveaus zijn beschikbaar op:
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/dso/dso/digitaal-stelsel/>

bestuurlijke partners en beheerorganisatie wordt momenteel gezien welke extra instrumenten hier nog extra voor kunnen worden ingezet en/of hoe de effectiviteit van bestaande ondersteuning vergroot kan worden. Tot slot is recent ook op strategisch niveau overleg met de leveranciers van plan- en regelbeheerssoftware georganiseerd. Deze leveranciers hebben aangegeven nu sterke behoefte te hebben aan stabiliteit in de standaarden en geen verdere functionele wijzigingen meer door te hoeven voeren in de STOP standaard voor inwerkingtreding. Hiermee wordt de implementatielast voor leveranciers voor de komende periode beperkt. Dit constructieve voorstel is samen met de bestuurlijke partners ter hand genomen en heeft geleid tot aanvullende afspraken over stabiliteit van de STOP standaard en het temporiseren van het ontwikkelen van enkele onderdelen uit de planketen.

Vraag 7

Welke risico's voor (grote) woningbouwprojecten voorziet u bij het van kracht worden van de Omgevingswet volgend jaar? Hoe gaat u deze beperken?

Antwoord 7

Voor het realiseren van (grote) woningbouwprojecten kan het noodzakelijk zijn het bestemmingsplan te wijzigen (onder de Omgevingswet: omgevingsplan wijzigen). Vanuit de gemeenten zijn zorgen geuit over de vraag of techniek hiervoor voldoende zou werken op het beoogde moment van inwerkingtreding, en de uitvoerende processen nog onvoldoende zouden zijn ingeregeld.

Er is voorzien in overgangsrecht voor de omzetting van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen. Dit voorkomt dat bijvoorbeeld woningbouw stil komt liggen. Bij inwerkingtreding worden de geldende bestemmingsplannen van rechtswege onderdeel van het omgevingsplan (het tijdelijk deel van het omgevingsplan). Daardoor hebben alle gemeenten bij het moment van inwerkingtreding van de wet een rechtsgeldig omgevingsplan. Gemeenten kunnen vervolgens tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (2030) het tijdelijk deel van het omgevingsplan aanpassen zodat het voldoet aan de eisen van het nieuwe stelsel.

Gemeenten moeten vanaf het moment van inwerkingtreding in de continuïteit van hun gebiedsontwikkeling en de daarop betrekking hebbende planvorming kunnen voorzien. Omgevingsplannen die moeten worden gewijzigd, bijvoorbeeld in verband met nieuwe gebiedsontwikkelingen, zullen moeten voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Dat geldt ook voor de eisen voor de digitale ontsluiting. In het geval dat gemeenten nog niet kunnen werken volgens de nieuwe publicatiestandaard (STOP-TPOD), is er een aanvullende overgangsrechtelijke voorziening om als tijdelijk alternatief gebruik te maken van de bestaande IMRO-standaard. Deze voorziening is beschikbaar gedurende een jaar na inwerkingtreding. Gebiedsontwikkeling komt zodoende niet op het kritisch pad en daardoor krijgen gemeenten de kans zich het omgevingsplan verantwoord eigen te maken en te leren. Daarnaast is de datum van inwerkingtreding met zes maanden verschoven. Dit moet gemeenten in staat stellen om bij de invoering van de Omgevingswet voor de rechtsgeldige publicatie te zorgen, waardoor er voor de grootschalige woningbouw geen hinder ontstaat.

Vraag 8

Hoeveel tijd is nodig om de genoemde knelpunten te minimaliseren?

Antwoord 8

Met de bestuurlijke partners heb ik gewogen of het nodig is om extra tijd te nemen voor de implementatie. Alle gesprekken en inzichten in de feitelijke stand van zaken hebben ons tot het inzicht gebracht dat inwerkingtreding per 1 juli 2022 enerzijds het vertrouwen geeft dat ze hun organisaties beter kunnen voorbereiden op de komende veranderingen en anderzijds voldoende nabij is om geen momentum te verliezen.