

Vergaderjaar 2022–2023

33 118

Omgevingsrecht

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)

EK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

De afgelopen periode heb ik met uw Kamer, zowel schriftelijk als mondeling, een uitgebreid debat gevoerd over de invoering van de Omgevingswet. Daarbij is de gezamenlijke inzet dat de invoering van dit belangrijke wettelijke en digitale stelsel zorgvuldig en verantwoord moet zijn. Voor mij is essentieel dat bij inwerkingtreding de dienstverlening aan inwoners en bedrijven niet in het geding komt en de urgente gebiedsontwikkeling door kan gaan. Mede op basis van de door uw Kamer aangenomen motie Rietkerk c.s.² is gewerkt aan inwerkingtreding per 1 januari 2023. Daarbij zijn veel vorderingen gemaakt. Het vraagt nu om een zorgvuldige afweging of deze stap verantwoord gezet kan worden.

In deze brief zal ik ingaan op het dilemma rondom de inwerkingtreding. Dit vraagstuk én de mogelijke keuzes om daaruit te komen, heb ik op 12 oktober jl. indringend besproken met de medeoverheden, namelijk: de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Deze brief gaat daar nader op in en bevat een weergave van de gezamenlijke weging. In de bijlagen treft u de toegezegde voortgangsinformatie en diverse extern uitgevoerde rapporten aan, inclusief mijn reactie waar dit nodig is.

1. Inleiding

De totstandkoming van de Omgevingswet is een omvangrijke wetgevingsoperatie. Dit wetgevingsproces is inmiddels met brede steun in beide Kamers afgerond. In het nieuwe stelsel zijn (grote delen van) 26 sectorale wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en meer dan 60

¹ De letters EK hebben alleen betrekking op 33 118.

² Kamerstukken I 2021/22, 33 118, DZ.

regelingen samengevoegd. Daarmee is er nu een samenhangend wettelijk stelsel voor het beschermen en benutten van de leefomgeving. Een stelsel met gestroomlijnde en snellere procedures, inclusief meer mogelijkheden voor inwoners voor participatie als het gaat over hun eigen leefomgeving. Dit stelsel gaat uit van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het handelen als één overheid richting burgers en bedrijven. Het is daarom van belang dat deze wetgeving in werking treedt om bij te dragen aan de maatschappelijke opgaven waarvan vele een ruimtelijke component hebben. De grote maatschappelijke betekenis van de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor het realiseren van de ruimtelijke opgaven is daarmee evident en kent brede steun.

Deze wetgevingsoperatie wordt ondersteund door een digitaal stelsel. Ook hier zijn bestaande versnipperde voorzieningen en systemen meer in samenhang met elkaar in verbinding gebracht. Dit Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) is de verzameling van digitale voorzieningen die de uitvoering moet ondersteunen bij uitvoeren van de taken en het behalen van de doelen uit de wet. Het is niet één computerprogramma, maar een netwerk van ict-oplossingen. Centraal en decentraal. Het maken van dit netwerk is in intensief overleg met de uitvoeringspraktijk gebeurd. Hierbij is de autonomie van decentrale overheden als opdrachtgever voor hun werkprocessen en systemen intact gelaten maar is gewerkt binnen een stelsel van afgesproken standaarden.

We staan op de drempel van introductie van dit nieuwe wetgevingsstelsel, maar we zien dat er meer tijd nodig is om het digitale stelsel te testen en hiermee te oefenen. Door de jaren heen is, vanuit de ervaringen in de uitvoering en het voortdurend testen, het ontwerp aangepast en ontwikkeld. De minimale eisen voor inwerkingtreding zijn met de uitvoeringspraktijk vastgesteld. Hier is de afgelopen tijd door iedereen hard aan gewerkt om dit minimale niveau te bereiken om verantwoord in werking te kunnen treden. Ik constateer dat dit proces over de jaren heen zijn vruchten heeft afgeworpen. De medeoverheden en ik zijn ervan overtuigd dat er door de inspanningen van velen in het afgelopen jaar een stelsel is gerealiseerd dat in staat is de wetgeving te ondersteunen. Tegelijkertijd constateer ik ook dat in de enquête die ik heb laten uitvoeren niet alle medewerkers van de bevoegde gezagen zeggen er klaar voor te zijn. Daarnaast is het gewenst om meer tijd te nemen om de werking van het ICT-stelsel volledig door te testen in de keten, zo blijkt ook uit het recent verschenen AclCT rapport. Dit stelt mij en de medeoverheden, die een belangrijke verantwoordelijkheid hebben in de uitvoering van deze wetgeving, voor een dilemma.

Dilemma

In mijn ogen (en die van de medeoverheden) is de cruciale afweging of de hoeveelheid tijd die we moeten nemen om vooraf zoveel mogelijk te testen en te oefenen, voor alle partijen voldoende is geweest – of dat daarvoor toch meer tijd nodig is. We hebben dat aan de hand van drie scenario's besproken, die ik hieronder zal toelichten.

Een van de scenario's betreft een fundamentele heroverweging van het digitale stelsel – zoals die in de AclCT-rapportage wordt genoemd. Ik hoor daarvoor geen steun bij de medeoverheden en het bedrijfsleven. Dat zal ik verderop in de brief nader toelichten. Wel hoor ik nadrukkelijk de roep om duidelijkheid over de definitieve datum.

Mijn eigen waarneming en die van de medeoverheden is dat we op de drempel staan van de introductie van een werkend digitaal systeem dat de voordelen van de Omgevingswet binnen handbereik brengt. We hebben

van het afgelopen jaar ook geleerd dat er juist door de keuze van uw Kamer om onder voorwaarden vast te houden aan de datum van 1 januari 2023 een enorme versnelling in de activiteiten is gekomen. De druk van de datum van inwerkingtreding heeft er mede toe geleid dat overheden grote stappen voorwaarts hebben gezet.

In het overleg van 12 oktober jl. hebben de VNG, het IPO, de UvW en de rijkspartijen indringend met elkaar de voor- en nadelen van inwerkingtreding per 1 januari 2023 en een mogelijk uitstel besproken. In paragraaf 4.4 geef ik de verschillende posities uitgebreider weer.

In dit overleg hebben de VNG, de Unie van Waterschappen en de rijkspartijen aangegeven dat zij wensen vast te houden aan de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2023. Daarbij stelden zij wel duidelijke voorwaarden om de maatschappelijke impact van deze inwerkingtreding te ondervangen. Zo hebben we afgesproken dat de begeleiding van implementatie wordt opgeschaald, de verhoogde dijkbewaking. Daarnaast wordt de afbouw en doorontwikkeling van het DSO-LV onverkort doorgezet. Deze voorwaarden hebben we indringend besproken en vullen we gezamenlijk in. Ik heb mij hieraan gecommitteerd en ben hiervoor gemotiveerd.

Inwerkingtreding op 1 januari 2023 is in de ogen van IPO echter te vroeg, omdat nog niet alle elementen op de voor de provincies belangrijke instrumenten (of tijdelijke alternatieve maatregelen daarvoor), in de keten zijn beproefd.

De vraag is dus: hoe doen we recht aan de vorderingen die zijn gemaakt en de urgentie, hoe behouden we de energie bij implementatie, maar nemen we ook voldoende tijd voor indringend testen, inregelen en oefenen? In onze gezamenlijke weging is ook nadrukkelijk de vraag aan de orde geweest hoe lang de verschillende partijen op elkaar moeten wachten. Daarbij is uitstel niet zonder consequenties.

De manier waarop we willen omgaan met het dilemma is als volgt:

We nemen zes maanden extra de tijd, die kan worden gebruikt om verder te testen en te oefenen, en voorzien in extra ondersteuning voor de bevoegde gezagen. Dit betekent dat we als inwerkingtredingsdatum kiezen voor 1 juli 2023.

Deze periode biedt tijd aan medeoverheden om hun medewerkers verder te trainen en om de gehele werking van de keten verder te testen. Op korte termijn willen we de volgende integrale ketentest afronden. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij het AcICT-advies. Verder zal worden voorzien in ondersteuning van de bevoegde gezagen. In de toelichting op deze brief ga ik hier nader op in. De financiële gevolgen van dit besluit voor de rijksbegroting zullen op zo kort mogelijke termijn in kaart worden gebracht.

Dit betekent dat de voorhang van het huidige ontwerp van het inwerkingtredings-KB, met invoeringsdatum van 1 januari 2023, eindigt. Ik zal een nieuw ontwerpbesluit met 1 juli 2023 als inwerkingtredingsdatum bij beide Kamers voorhangen waarbij er ruimte is om de resultaten van het testen te bespreken. Bij de parlementaire behandeling moeten vanzelfsprekend de uitkomsten van het testen betrokken kunnen worden. Wel hebben we van de afgelopen periode geleerd dat het voor de uitvoeringspraktijk niet hanteerbaar is gebleken dat er kort voor de beoogde invoeringsdatum nog geen duidelijkheid is. Het is daarom, in verband met een zorgvuldige invoering voor de uitvoeringspraktijk, van

belang zo vroeg mogelijk in 2023 zicht te hebben op een definitief en gepubliceerd KB met de inwerkingtredingsdatum. Ik ga dan ook graag met uw Kamer in gesprek over het vervolgproces op weg naar de parlementaire besluitvorming over de nieuwe datum van inwerkingtreding.

Hierna zal ik dieper ingaan op relevante zaken die bij deze overwegingen centraal hebben gestaan. Allereerst schets ik de scenario's, zoals ik die met de medeoverheden heb besproken. Vervolgens ga ik kort in op de algemene stand van zaken aan de hand van onze gezamenlijke activiteiten op de Hoofdroute 2022 en de wegging op hoofdlijnen van de externe rapportages zoals we die in onze bestuurlijke scenario's hebben betrokken (waarbij overigens in het rapport van AclCT mijn scenario 1 en 2 samenvallen). Tot slot geef ik u enkele signalen mee vanuit het bedrijfsleven zoals die tot mij zijn gekomen. Daarnaast zijn in de toelichting en de bijlagen bij deze brief de onderliggende informatie over de voortgang opgenomen en de aan u toegezegde rapporten.

2. Scenario's

Op basis van de stand van zaken en de rapportages heb ik in de afgelopen periode gekeken naar mogelijke scenario's over de vervolgstappen van het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Dit betreft de volgende drie scenario's:

1. inwerkingtreding per 1 januari 2023,
2. inwerkingtreding per 1 juli 2023,
3. herziening van de digitale voorzieningen en interbestuurlijke afspraken als geheel, zonder zekerheid over een nieuwe datum van inwerkingtreding.

Hieronder ga ik nader in op de voordelen, nadelen en de randvoorwaarden van de drie scenario's.

Scenario 1: inwerkingtreding per 1 januari 2023

Voordelen

- In dit scenario wordt invulling geven aan de moties van de Eerste en Tweede Kamer om vast te houden aan de datum van 1 januari 2023. In dit scenario is er duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk en wordt de aangescherpte Hoofdroute 2022 gevolgd.
- Alle beleidsvorming en wet- en regelgeving van de Omgevingswet kan tot uitvoer worden gebracht. Dit helpt bij de woningbouwopgave, de transitie van het landelijk gebied waaronder de gebiedsgerichte aanpak van stikstof en de klimaatadaptatie.
- De urgentie blijft behouden en dit verkleint de kans dat de bemensing van de implementatieteams in gevaar komt.
- Het is een overzichtelijk scenario waarvan de risico's in beeld zijn. Wel is bekend dat op basis van de afgelopen oefenperiode en de ervaringen bij de bevoegde gezagen er voor, tijdens en na inwerkingtreding nog veel te doen is.

Nadelen

- Niet alle bevoegde gezagen hebben de noodzakelijke handelingen geheel getest, dat betekent dat hun dienstverlening onder druk kan komen te staan. Een dip in dienstverlening is al aangekondigd en zal plaatsvinden, en daarop zijn de decentrale overheden voorbereid. Met de tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) is afgesproken om te zorgen dat daar waar de digitale ondersteuning van de werkprocessen nog niet optimaal werkt er een alternatief voorhanden is.
- De oefentijd voor medeoverheden met het publiceren en muteren van omgevingsdocumenten is kort is geweest. Het volwaardig met eigen

software kunnen oefenen van planprocessen in de context van de eigen organisatie is nog onvoldoende mogelijk geweest. Dit nu het kunnen publiceren en muteren van de verordening pas op een laat moment technisch kon en nog niet bij alle leveranciers mogelijk was. Met name het testen van de keten in samenhang is voor hen van groot belang. De oefentijd is korter dan eerder afgesproken.

- De medeoverheden leunen in hun urgente gebiedsontwikkeling mogelijk op tijdelijk alternatieve maatregelen.

Randvoorwaarden voor specifiek dit scenario

Om adequaat en snel te kunnen handelen bij vragen of problemen, en zo de dip in de dienstverlening zo min mogelijk te laten zijn, is extra inzet op de serviceketen en ondersteuning nodig. Dit mede omdat voor provincies overgangsrecht ontbreekt. Ik zal hierin opschalen en versterken, zoals ook in het AclCT-rapport is aangegeven is dit van belang om de impact op de maatschappelijke effecten te beperken. Dit scenario sluit aan bij de inzet van de uitvoering in de afgelopen periode om duidelijkheid te bieden voor de initiatiefnemers maar ook om de capaciteit die beschikbaar is voor deze transitie vast te houden en kennis te borgen. Met de medeoverheden is geconstateerd dat de technische werking van het DSO-LV voldoet aan de afspraken die hierover eerder zijn gemaakt voor deze fase van inwerkingtreding, met de nadruk dat er meerjarige afspraken gelden die leiden tot afbouw en doorontwikkeling van DSO-LV. Deze afspraken moeten worden opgevolgd.

Scenario 2: inwerkingtreding 1 juli 2023.

Voordelen

- Voldoet aan de vraag om extra test en oefentijd in de planketen voor de medeoverheden die hier nog behoefte aan hebben, in het bijzonder voor de provincies. Er is de afgelopen weken aanbod in de leveranciersmarkt beschikbaar gekomen met werkende en geteste DSO software om plannen en verordeningen te publiceren en te muteren. Dit maakt dat medeoverheden nu keuze hebben, kunnen oefenen en zo stappen kunnen zetten en meer vertrouwd raken met de systemen. In het bijzonder ontstaat hiermee nu oefentijd om hun software goed te testen in de werkende planketen. Een deel van de medeoverheden zet deze stappen momenteel en daarmee wordt indringend getest.
- Er is langer de tijd voor het aanpassen van de punten die komen uit het indringend ketentesten.
- De verwachting dat de inzet van de tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) minder nodig is, omdat de leveranciers langer de tijd hebben hun laatste software voor inwerkingtreding op te leveren.
- Meer tijd om de ondersteuning van de bevoegd gezagen in te richten.

Nadelen

- Het verplaatsen van de datum van inwerkingtreding draagt het risico in dat een herhaling van zetten volgt: de uitvoeringspraktijk wacht in hun werkzaamheden op een harde datum en voor het stellen van die datum is bevestiging van gereedheid vanuit de uitvoeringspraktijk nodig.
- Bevoegd gezagen die gereed zijn moeten hierop wachten, terwijl ze in de startblokken staan en zo hun werkprocessen niet kunnen afronden. Uitstel brengt voor deze partijen extra werklast met zich mee in verband met de benodigde aanpassingen van werkwijze, wet- en regelgeving en het inrichten van de voorbereiding naar een nieuwe inwerkingtredingsdatum. Uit ervaring met eerder uitstel is bekend dat dit ten koste gaat van de oefen- en inregeltijd en leidt tot extra kosten voor bevoegd gezagen en rijkspartijen.

- Juridisch-beleidsmatig betekent uitstel dat de instrumenten en de beleidsvernieuwingen van de Omgevingswet later ingezet kunnen worden. Dat geldt ook voor omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en andere besluitvormingstrajecten die bij decentrale overheden in voorbereiding zijn. Dit leidt tot dubbelwerk voor projecten en ontwikkelingen die in voorbereiding waren. Ook zullen enkele wet- en regelgevingstrajecten die van de inwerkingtreding van de Omgevingswet afhankelijk zijn, zoals de regelgeving over kwaliteitsborging bouwen, later in werking treden. Voor nieuwe regelgeving die begin 2023 in werking moet treden, zal zowel het huidige recht nog moeten worden gewijzigd als het stelsel van de Omgevingswet. Dit leidt tot meerwerk.
- Verplaatsing van de datum met een half jaar komt neer op een extra kosten voor de bevoegde gezagen en rijkspartijen.

Randvoorwaarde voor specifiek dit scenario:

- Alle randvoorwaarden onder scenario 1 zijn ook van toepassing bij scenario 2.
- Duidelijkheid over de nieuwe datum: De uitvoeringspraktijk heeft definitieve duidelijkheid nodig over de datum om de laatste noodzakelijke stappen naar inwerkingtreding te zetten. Ook moeten initiatiefnemers, bevoegde gezagen en belanghebbenden weten onder welk rechtsregime activiteiten en projecten moeten worden voorbereid (huidig recht of stelsel van de Omgevingswet). Dit is van belang voor bijvoorbeeld bouwprojecten en gebiedsontwikkeling. Zekerheid over de definitieve datum van inwerkingtreding is een randvoorwaarde voor het slagen van dit scenario. In dit scenario zal ik een nieuw ontwerp van het koninklijk besluit tot inwerkingtreding voorhangen, waarover kan worden besloten zodat er zekerheid is over de inwerkingtredingsdatum voor de uitvoeringspraktijk.
- Bij de keuze is het van belang dat de nieuwe datum niet te ver in de tijd ligt. Enerzijds omdat dan kennis en kunde om de overstap te kunnen maken wegvloeit. Voorkomen moet worden dat de reeds in gang gezette voorbereidende werkzaamheden niet opnieuw uitgevoerd moeten worden en dat dan weer ten koste gaat van de extra gewenste oefentijd. Langdurig uitstel is niet nodig omdat de medeoverheden wel gedeeltelijk hebben kunnen oefenen, maar niet de volledige gewenste periode. Anderzijds is het vanuit zorgvuldigheid nodig dat partijen zich moeten kunnen richten en inregelen op een nieuwe datum en die datum daarvoor voldoende adaptietijd biedt. Die tijd wordt in dit scenario extra geboden.

Scenario 3: uitstel en herziening digitale voorzieningen en de bestuurlijke afspraken

Voordelen

- Ruimte voor grondige heroverweging van het gehele digitale stelsel; deze optie biedt de ruimte om het gehele stelsel opnieuw te herontwerpen naar de huidige kennis. Dit is echter ook onderdeel van de fasegewijze doorontwikkeling die in de afbouw en uitbouw is opgenomen,

Nadelen

- Geen echte baten, langere onzekerheid, ontbreken voordelen wet.

Dit scenario houdt niet alleen latere invoering van het stelsel maar ook een langdurig uitstel van de Omgevingswet in. In dit scenario, wordt met de kennis die is opgedaan in de afgelopen jaren opnieuw naar het stelsel gekeken dat de uitvoering moet ondersteunen. Echter vanuit de eerder geschetste overwegingen over de bedoeling van het stelsel van de

Omgevingswet en de grote maatschappelijke opgaven waar wij ons in Nederland voor gesteld zien, zijn noch de medeoverheden, noch ik hier voorstander van. Daarnaast denk ik dat gezien de ervaringen in de afgelopen periode door de uitvoering met het digitaal stelsel en het indringend testen in de praktijk dat dit ook geen noodzakelijk scenario is. Een fundamentele heroverweging van het digitale stelsel – zoals die in de AclCT-rapportage wordt genoemd -hoor ik niet terug bij de medeoverheden en het bedrijfsleven.

Langdurig uitstel van de invoering van de Omgevingswet betekent dat de (verbeter)doelen van het stelsel en de financiële baten later gerealiseerd worden. De nieuwe instrumenten en procedures van de Omgevingswet kunnen dan nog niet worden benut voor actuele maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave, energietransitie en de aanpak van stikstof. Daarnaast betekent dit scenario ook langdurig uitstel voor de beleidsvernieuwingen die met het nieuwe stelsel worden gerealiseerd, onder meer op het gebied van omgevingsveiligheid en de aanvullings-sporen bodem, geluid en grondeigendom. Verder heeft dit scenario ook gevolgen voor een aantal andere wet- en regelgevingstrajecten die van de inwerkingtreding van de Omgevingswet afhankelijk zijn, zoals de regelgeving over kwaliteitsborging bouwen. Deze trajecten en ook beleid dat nu wacht op inwerkingtreding van de wet zal mogelijk aangepast moeten worden. Dit geldt ook voor beleid en wet- en regelgeving die in voorbereiding is, zoals de Wet versterking regie volkshuisvesting of regelgeving ter implementatie van Europese regelgeving. Voor die nieuwe regelgeving zal zowel het huidige recht nog moeten worden gewijzigd als het stelsel van de Omgevingswet. Dit is niet alleen arbeidsintensief maar betekent ook dat de uitvoeringspraktijk met dubbele wijzigingen en rechtsregimes wordt geconfronteerd.

3. Stand van zaken aangescherpte Hoofdroute 2022 en vervolg

De afweging over de inwerkingtreding zet de cruciale stap naar het realiseren van de doelen van het nieuwe stelsel. Bij aanvang van de stelselherziening is voorzien dat de implementatie geen «big bang» is, maar een transitietraject richting 2029. De medeoverheden en ik hanteren de, mede naar aanleiding van het rapport van Deloitte aangescherpte, Hoofdroute 2022 als richtinggevend.

Ik constateer op basis van alle voortgangsinformatie – zoals opgenomen in bijlage 1 tot en met 11 met de rapportages en overzichten – dat op de aangescherpte Hoofdroute 2022 en de eerder geformuleerde criteria belangrijke stappen zijn gezet die we hebben afgesproken. De landelijke voorziening DSO is aangevuld en dit voorjaar in een stabiliseringsperiode gebracht. Dit heeft softwareleveranciers de gelegenheid gegeven ook hun software in gereedheid te brengen en met hun klanten afspraken te maken. Bevoegde gezagen zijn verder gegaan met oefenen en inregelen van hun werkprocessen. Tot slot zijn indringend ketentesten uitgevoerd en deze blijven doorgaan waarbij ik de aanbevelingen van AclCT zal benutten.

Ik constateer ook dat op veel, maar niet alle onderdelen, de voortgang is behaald. Dit punt is ook gemarkeerd door AclCT. In mijn bijgevoegde reactie op de AclCT rapportage ga ik hier nader op in. Specifiek heeft in de besprekingen met AclCT centraal gestaan of alle partijen konden voldoen aan de vraag of ze hun regelgeving kunnen publiceren en kunnen oefenen met het muteren daarvan en hoe dat indringend getest kan worden. Dit publiceren en muteren gebeurt op basis van software die bevoegde gezagen uit de markt betrekken. Dit maakt scherp inzichtelijk hoe de

werking van het stelsel als geheel afhankelijk is van vorderingen bij leveranciers en de wisselwerking met het DSO-LV.

Dit alles is een prestatie van formaat door alle mensen die werken aan de realisatie en waarvoor ik complimenten en grote waardering uitspreek. Ik constateer echter ook dat we er bijna zijn maar nog niet helemaal.

4. Externe toetsing en reacties uit medeoverheden en bedrijfsleven

4.1 Rapport Advies Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV)

Ik heb in afschrift van de aanbieding aan uw Kamer het nieuwe advies van het Adviescollege ICT-Toetsing ontvangen. De bevindingen, overwegingen en de adviezen heb ik nauwkeurig bestudeerd. Mijn uitgebreide reactie treft u in de bijlage 2 van deze brief aan. Gezien de bovenstaande overwegingen beperk ik mij hier tot enkele voor mij zeer belangrijke constatering.

Uit het advies spreekt duidelijk dat het tot stand brengen van het DSO een lange adem vraagt en dat er sprake is van een samenhangend stelsel van digitale voorzieningen en het dus essentieel is hoe gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan een complex verandertraject met grote informatie-kundige en technische vraagstukken. Ik stel vast dat de bestuurlijke onzekerheid over de datum van inwerkingtreding het Adviescollege zorgen baart en dat AclCT hier niet in kan en zal treden. Tegelijkertijd wijst AclCT erop dat het indringend ketentesten (IKT) nog niet objectief heeft kunnen vaststellen dat de volledige werking van het stelsel vooraf is getest. Dit indringend ketentesten wordt gezamenlijk en continu met de medeoverheden uitgevoerd met vooraf vastgestelde testplannen en validatie van de uitkomsten. Ik lees de adviezen van AclCT daarmee vooral als volgt: breng de complexiteit en samenhang beter tot uiting in de testaanpak. Dat betekent een kwaliteitsimpuls in het indringend testen. Ik zal met AclCT in overleg treden over de opvolging van deze aanbeveling en met de medeoverheden IKT meer in lijn brengen met de aanbevelingen van AclCT. AclCT constateert dat Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAMs) de risico's bij inwerkingtreding verlagen, maar ook extra complexiteit introduceren. De TAMs zijn nodig omdat plansoftware niet tijdig kan worden geïmplementeerd of omdat daar nog onzekerheid over is. Daarbij zie ik dat door de onzekerheid over een datum voor inwerkingtreding meer bevoegd gezagen geneigd zijn te kiezen voor een TAM. Dit onderstreept andermaal de noodzaak om de uitvoeringspraktijk zo snel mogelijk helderheid te geven t.a.v. de invoeringsdatum.

De komende maanden zullen de medeoverheden en ik het IKT-3 in lijn met het rapport van AclCT verder vormgeven. Om de volledige werking van de keten als geheel te kunnen testen, is in het Bestuurlijk Overleg afgesproken dat we hierin de software meenemen van de leveranciers die gereed zijn op 1 november 2022.

4.2 Uitkomst Indringend Ketentesten fase 2 (IKT-2)

Als opvolging van het advies van AclCT van dit voorjaar zijn aanvullende testen ontwikkeld om extra zicht te krijgen op de integrale werking van de ketens tot achter de voordeur van het bevoegd gezag tot in de software van commerciële leveranciers. Stelling van AclCT afgelopen voorjaar was dat alle aanwezige en gebruikelijke ICT testen en beproevingen goed zicht geven op de werking van de verschillende onderdelen in het DSO-stelsel, maar dat dit niet voldoende was voor een traject van deze omvang en complexiteit.

Gezien het belang van de werking van het stelsel als geheel is aan de vraag van AclCT invulling gegeven. Deze extra integrale testen zijn een belangrijke toets methode om onder regie van een centraal IKT-projectteam met bevoegde gezagen, BZK en leveranciers zicht te krijgen op waar nog eventuele vraagstukken in de gehele keten zitten en of deze voldoende functioneert. Deze nieuwe vorm van testen is in de afgelopen periode vormgegeven en ingezet. De tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM) zijn in deze testen ook onderdeel geworden. In de bijlagen 3 en 4 vindt u het rapport en treft u de interbestuurlijke reactie aan op IKT fase 2³.

De belangrijkste conclusie van IKT fase 2 is dat door de deelnemende testpartijen uit de uitvoering is ervaren dat de functionaliteit van DSO-LV voldoende technisch gereed is voor inwerkingtredingsniveau. De werking van DSO-LV en de lokale software van leveranciers is aangetoond door het feit dat steeds meer (combinaties van) bevoegde gezagen met ingewikkelde(re) casuïstiek en met meer variaties door de testen komen. Ik stel op basis van deze rapportage vast dat de werking van het DSO ook steeds diepgaander in beeld komt en dat daarmee in de gekozen aanpak ook zaken als gebruikersvriendelijkheid en stabiliteit goed in beeld.

Ik stel echter ook vast dat de waarde van deze uitspraken voor AclCT onvoldoende zekerheid biedt om op het moment van hun toetsing te kunnen stellen dat de stabiliteit, betrouwbaarheid en technische werking van de DSO-keten zijn vastgesteld. Ik ga hier dieper op in in bijlage 2 met mijn beleidsreactie.

Tegelijkertijd stel ik vast dat dat testpartijen vertrouwen hebben in de interbestuurlijk gekozen testaanpak omdat deze aansluit bij het daadwerkelijk gebruik van het stelsel. Zij achten zich als eigenaren van dit stelsel voldoende in control. De uitspraken van AclCT maken dat ik met de medeoverheden en met AclCT nu bezie hoe in dit complexe testlandschap additioneel aan de gekozen werkwijze invulling kan worden gegeven aan de bevindingen van AclCT voor IKT 3.

4.3 Uitkomsten enquête

In het Mondeling Overleg van 28 juni jl. heb ik uw Kamer toegezegd om een enquête te houden over de stand van zaken bij de bevoegde gezagen in de uitvoeringspraktijk. Deze enquête heeft plaatsgevonden in de tweede helft van augustus en de eerste week van september⁴ onder regie en begeleiding van extern adviesbureau TwynstraGudde. In bijlage 7 bij deze brief treft u het rapport van de enquête aan. De bijlagen 5 en 6 bevatten de beleidsreactie op de enquête en de duiding aan van de medeoverheden, de rijkspartners en de Omgevingsdiensten die in opdracht van gemeenten en provincies werken.

Ik constateer dat TwynstraGudde een gemêleerd en onzeker en bij medeoverheden kritisch beeld aantrof.⁵ Dat is goed te verklaren: geen enkel bevoegd gezag is hetzelfde, geen enkele implementatieopgave is hetzelfde. De ambities zijn anders, de doelen, de regels, het speelveld, de organisatie, de medeoverheden en de geografie. In de implementatie-aanpak ligt vast dat ieder bevoegd gezag zelf het transitiepad naar de datum van inwerkingtreding kiest en vervolgens naar het eindbeeld in 2029. En in al die transitiepaden werd gevraagd om duidelijkheid over de

³ Projectteam IKT publiceert wekelijks de resultaten op de website: Resultaten IKT – Aan de slag met de Omgevingswet.

⁴ De onderzoeksopzet van deze enquête vindt u terug in Kamerstuk 33.160, 2022 d.d. 26 augustus 2022.

⁵ Onderzoekperiode was juli-september.

datum van inwerkingtreding om hier zorgvuldig naar toe te kunnen werken.

Veel bevoegde gezagen hebben toegewerkt naar 1 januari 2023 en blijken klaar voor inwerkingtreding, anderen weten welke stappen er nog zijn te zetten. Echter: een aantal is nog niet gereed. Dit beeld geeft onzekerheid. Achtergrond hiervan is de omvang van de stelselwijziging en de manier waarop verschillende bevoegde gezagen met onzekerheden omgaan. De inwerkingtreding van de Omgevingswet en het in gebruik nemen van het daarbij behorende nieuw (digitaal) stelsel, is impactvol voor bevoegde gezagen en voor burgers en bedrijven. Zo heeft dit impact op organisatie-niveau betreffende de (personele) capaciteit en financiën. Daarnaast zijn er grote gevolgen voor gereguleerde en bestaande processen, omdat een nieuwe werkwijze gehanteerd moet worden. Het is duidelijk dat de dienstverlening van bevoegde gezagen aan burgers en bedrijven tijdelijk onder druk komt te staan, bij elk moment van inwerkingtreding. Randvoorwaarde bij inwerkingtreding is daarom de inzet op hulpstructuren die nodig zijn om de dienstverlening wel door te laten gaan. Om bevoegde gezagen hierbij te ondersteunen, heb ik een versterkte serviceketen opgezet, calamiteitenmanagement ingericht en blijven de Regionale Implementatie Ondersteuners, expertteams en werkplaatsen actief na inwerkingtreding. In bijlagen 1 en 8 ga ik hier nader op in. Dit is essentieel en voor de medeoverheden randvoorwaardelijk voor een verantwoorde inwerkingtreding. Daarnaast is het creëren van meer oeffentijd een belangrijke interventie om de onzekerheid kleiner te maken.

4.4 Medeoverheden en bedrijfsleven

We hebben in dit overleg de verschillende scenario's besproken en de voor- en nadelen gewogen. Daarbij hebben alle partijen hun erkenning en waardering uitgesproken voor alles wat er gerealiseerd is. Ook hebben ze vastgesteld dat er een duidelijk gevoel van urgentie en focus op de invoering van de wet is. Waarbij is opgemerkt dat in de zogenoemde planketen de medeoverheden niet de oefen en inregeltijd hebben gekregen die was gewenst.

In het Bestuurlijk Overleg VRO van 12 oktober jl. hebben de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Rijk aangegeven dat zij wensen vast te houden aan de datum van inwerkingtreding van 1 januari 2023.

Daarbij is vanuit de gemeenten duidelijk aangegeven dat er verschillende opvattingen leven en dat er over bepaalde functionaliteiten van het stelsel zorgen zijn. De afweging en wens om vanuit de gemeenten vast te houden aan 1 januari 2023, komt voort uit de gedachte dat de resterende opgaven in de werking van het DSO het best opgelost kunnen worden door het stelsel in werking te brengen. De gemeenten wijzen er op dat kiezen voor een ander moment van inwerkingtreding ook consequenties heeft. Veel nieuwe wetgeving is bijvoorbeeld reeds geënt op de Omgevingswet en verplaatsing van de datum leidt tot extra kosten voor de invoering.

Op basis hiervan heeft de VNG in het overleggen voorkeur voor 1 januari 2023 uitgesproken, waarbij voorwaarden zijn benoemd. Hierbij is relevant dat in hun ledenvergadering een motie met ruim 90% is aangenomen die mij oproept om alles op alles te zetten voor de inwerkingtreding op 1 januari 2023. Indien daarvan wordt afgeweken zal de VNG hierover een ledenraadpleging organiseren.

Voorwaarden die voor VNG van belang zijn hebben betrekking op het ondervangen van de risico's bij inwerkingtreding, ongeacht het moment van inwerkingtreding: beschikbaarheid van tijdelijk alternatieve maatregelen, het opschalen van de begeleiding, in het bijzonder de serviceketen

(«verhoogde dijkbewaking»). Dat betreft zowel begeleiding bij juridische vragen als het oplossen van technische problemen. Daarnaast is het een voorwaarde dat de ervaringen met het DSO worden benut voor de doorontwikkeling richting 2029. Ik heb mij hieraan gecommitteerd en ben gemotiveerd hier opvolging aan te geven.

De Unie van Waterschappen en de rijkspartijen hebben zich hierbij aangesloten waarbij de UvW aanvullend heeft aangegeven dat de waterschappen van start kunnen gaan op 1 januari 2023 maar dat de stap naar implementatie alleen slaagt als alle overheden deze stap zetten.

Het IPO heeft aangegeven dat door de provincies de invoering van de Omgevingswet niet ter discussie wordt gesteld. De provincies hechten aan invoering van de Omgevingswet omdat deze gebiedsprocessen en woningbouwprocedures vereenvoudigt en meer inzicht geeft aan burgers. Inwerkingtreding op 1 januari 2023 is in de ogen van IPO echter te vroeg omdat nog niet alle elementen op de voor de provincies belangrijke instrumenten (of tijdelijke alternatieve maatregelen daarvoor), in de keten zijn beproefd. Dit is specifiek belangrijk voor de verordening, in verband met het ontbreken van overgangsrecht. Zij willen eerst verdere indringende ketentesten uitvoeren.

Het bedrijfsleven zal een grootgebruiker zijn van de Omgevingswet en van het DSO. Daarom heeft van meet af aan overleg plaatsgevonden met de belangrijkste koepels van het bedrijfsleven. Aanvankelijk over de inhoud van de wet- en regelgeving, maar de afgelopen jaren vooral over de implementatie van de wet en het DSO.

In de week van 6 oktober jl. heeft aan de hand van de informatie die op dat moment beschikbaar was op ambtelijk overleg plaatsgevonden met Bouwend Nederland, VNO-NCW, MKB Nederland, Neprom en Kennislab (samenwerking van RO-adviesbureaus).

In dit overleg hebben alle betrokkenen aangegeven voorstander te zijn van de inhoudelijke doelen van de Omgevingswet. In dat overleg is gebleken dat het oordeel over de datum binnen het bedrijfsleven niet eensluidend is.

- VNO-NCW, MKB Nederland en Kennislab gaven aan te hopen dat de wet, ondanks nog enkele zorgen over de implementatie, niet opnieuw met uitstel wordt geconfronteerd. Het huidige recht is volgens deze partijen niet geschikt om de actuele problemen aan te pakken en een duidelijke datum is nodig om meer integraal, sneller en duurzaam te werken. Daarnaast heeft de afgelopen periode geleerd dat het beter mogelijk is om snel te leren werken met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet en de mogelijkheden van het DSO indien het echt moet. «The proof of the pudding» is ook hier «in the eating».
- De Neprom heeft in haar brief van 28 september jl. aan uw Kamer gepleit voor uitstel van twee jaar. Reden daarvoor is het gegeven dat er momenteel diverse problemen spelen rond bouwprojecten, zoals capaciteitsproblemen, stikstof en stijgende kosten. Er is sprake van een stapeling van knelpunten.
- Bouwend Nederland heeft zorgen over de gelijktijdige invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in de huidige vorm. Tegelijkertijd erkent Bouwend Nederland dat de vergunningenlijn in het DSO door de zogenaamde werkplaatsen (onderdeel van het oefenen en testen) sterk verbeterd is. Per saldo laat deze organisatie het oordeel over de datum van inwerkingtreding echter over aan de politiek.
- Voor Kennislab is het de vraag of alle gemeenten gezien de capaciteitsvraagstukken in staat zijn hun medewerkers voldoende te trainen om gebiedsontwikkelingen (zoals woningbouwplannen) te faciliteren met de nieuwe instrumenten.

Breed is gedeeld dat per datum inwerkingtreding het DSO nog niet direct helemaal klaar behoeft te zijn, gezien het geldende overgangsrecht bij Rijk, gemeenten en waterschappen, maar ook door de tijdelijke alternatieve maatregelen (TAM). Voor 95% van de MKB-bedrijven geldt op dit moment het Activiteitenbesluit milieubeheer. De daarin opgenomen voorschriften en de door bedrijven te nemen maatregelen om daaraan te voldoen, veranderen niet door het verplaatsen van die voorschriften naar het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en – via de bruidsschat – het omgevingsplan. Over de voorlichting aan de achterban zijn goede afspraken gemaakt. De DSO-werkplaatsen werken goed bij mensen die ervaring hebben in het huidige omgevingsloket.

Het overleg geeft voor mij goed de dilemma's weer waar een deel van het bedrijfsleven mee kampt. De voordelen van de Omgevingswet zijn evident en worden gedeeld maar de invoering levert hoofdbrekens op. Op diverse niveaus zetten wij het overleg voort, waarbij onder meer op basis van een statusrapport gezamenlijk wordt ingezoomd op punten die vóór de inwerkingtreding in het DSO geregeld moeten zijn om verantwoord in werking te gaan. In bijlage 1 ga ik nader in op de MKB-toets en de rapportage vindt u in bijlage 9.

5. Afsluiting

In deze brief heb ik uw Kamer het dilemma geschetst zoals ik dat met de medeoverheden heb besproken en de oplossing zoals wij die voor ons zien en is geschetst in scenario 2. Verder ontvangt u bij deze brief ook de informatie en documenten, zoals aangekondigd in mijn brief van 24 juni jl. Graag zet ik met uw Kamer het debat over de datum van invoering van de Omgevingswet voort conform planning ondanks de in deze brief aangekondigde nieuwe ingangsdatum.

Afsluitend benadruk ik dat er sprake is van een grote implementatie-opgave waarbij meer dan 400 overheden zich al sinds 2015 voorbereiden op de inwerkingtreding. Duizenden medewerkers bij overheden gaan werken met een stelsel waarin techniek en dienstverlening samenkomen met honderdduizenden gebruikers. Zij verdienen onze volledige ondersteuning maar ook waardering en respect voor wat al is bereikt en voor al hun inzet om ook de laatste stappen te zetten naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge