

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
T.a.v. minister mevrouw M. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Betreft: Oproep tot heroverweging functionaliteiten DSO

Geachte minister Keijzer,

Sinds enkele maanden wordt binnen het fysieke domein gewerkt onder het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Nieuwe wetgeving brengt nieuwe instrumenten, maar ook andere taakstellingen en uitvoeringen met zich mee. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) is één van de nieuwe onderdelen binnen het spectrum Omgevingswet. In deze brief wordt ingegaan op de uitdagingen van de uitvoeringspraktijk gerelateerd aan het DSO. Daarbij wordt een oproep gedaan om te heroverwegen of bepaalde uitgangspunten en de daaraan gerelateerde functionaliteiten alsnog gewijzigd kunnen worden in het DSO. In de bijlage wordt ingegaan op de totstandkoming van de oproep en daarin worden ook praktijkvoorbeelden vermeld.

Oproep

Om met name richting initiatiefnemers en bevoegde gezagen betere en efficiëntere diensten te kunnen verlenen, roepen wij u dringend op om op korte termijn te (her)overwegen:

- a) de initiatiefnemers te verplichten minimaal de vergunningencheck¹ te doorlopen;
- b) ervoor te zorgen dat het aantal vragen² wordt uitgebreid in de route waarin een initiatiefnemer zonder vergunningencheck direct een melding, informatieplicht of vergunningaanvraag kan indienen;
- c) de indieningsvereisten uit te breiden en deze dwingend te maken in het DSO-LV;
- d) over te gaan op het juist landelijk en niet lokaal ontwikkelen van de functionaliteit om tegelijkertijd ingediende verzoeken van aanvragen, informatieplichten en meldingen te aggregeren tot één project of één zaak;
- e) centraal regie te voeren bij de landelijke inventarisaties op welke aanpassingen (in o.a. standpunten) en aanvullingen in de wet, het stelsel en het DSO uitgevoerd moeten worden om de terugverdientijden te versnellen en hiervoor het centraal doorontwikkel- budget beschikbaar te stellen. De lijst³ van Omgevingsdienst NL i.c.m. VNG, de lijst van het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de registratie van binnengekomen vragen bij het IPLO vormen een mooi startpunt.

In de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 17 april 2024⁴ geeft minister de Jonge in bijlage 2 aan, de uitvoeringspraktijk nadrukkelijk mee te nemen in de afbouw, de doorontwikkeling en de

¹ De vergunningcheck zelf adviseert nog niet altijd conform de wet; een doorontwikkeling is daarom gewenst.

² Hierbij kunt u denken aan:

- vragen over (onder- of overschrijden van de drempelwaarden in) het toepassingsbereik van een milieubelastende activiteit (hierna: mba) in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: bal) of
- de vraag of een initiatiefnemer een particulier is of een bedrijf waarna het DSO de aangeboden activiteiten aanpast al naar gelang het antwoord. Daarnaast is het onderscheid van belang omdat in een aantal gevallen voor particulieren andere regels gelden dan voor bedrijven.

³ ODNL is betrokken bij het opstellen van een gezamenlijke lijst met issues (Verbeterteam) Op deze lijst staan verbetervoorstellen ten aanzien van verbeterwensen in de Omgevingswet en ten aanzien van aanpassingen in het stelsel (DSO). Omdat de lijst pas op een later moment wordt aangeboden aan verschillende gremia, terwijl genoemde functionaliteiten juist snel ontwikkeld/ gewenst, wordt hier niet op gewacht en is deze brief opgesteld.

⁴ Voortgangsbrief implementatie Omgevingswet eerste kwartaal 2024 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 april 2024 <https://open.overheid.nl/documenten/49d26c8e-a7f1-4776-9d9b-e48f3fb55c57/file>

uitbouw van het DSO. Hierin zien de omgevingsdiensten ruimte voor u, om onze oproep vanuit de uitvoeringspraktijk, in overweging te nemen.

De invoeringsdatum van de Omgevingswet ligt achter ons; maar de uitvoering is nu pas begonnen en de echte uitdagingen beginnen nu. Wij vragen u ons in deze uitdaging te steunen door onze oproep als leidraad te beschouwen om de gevraagde wijzigingen aan te brengen.

Voor een toelichting in een gesprek over bovenstaande oproep, zijn wij graag beschikbaar.

Hoogachtend,

Bijlage: de totstandkoming van de oproep en de praktijkvoorbeelden.

BIJLAGE: de totstandkoming van de oproep en de praktijkvoorbeelden

Ervaren uitvoeringsproblematiek

De algemene constatering is dat de operationele druk bij de Omgevingsdiensten sterk is toegenomen na de invoering van de Omgevingswet. Operationele druk in termen van meer tijd, aandacht en budget nodig hebben dan is voorzien. Deels heeft dat te maken met de functionele inrichting van het DSO. Hieronder volgt een toelichting op deze onderwerpen.

- Niet door alle initiatiefnemers wordt gebruik gemaakt van de niet verplichte vergunningcheck als toegevoegde functionaliteit. Hierdoor ontstaan onjuiste en onvolledige meldingen, informatieplichten en vergunningaanvragen op basis van onjuiste aannames of door foutieve invoer door de initiatiefnemers. Het kost de omgevingsdiensten veel tijd om initiatiefnemers op de hoogte te stellen van verkeerd of onvolledig aangevraagde of gemelde activiteiten. De verzoeken worden door de omgevingsdiensten als 'foutief' ingeboekt in het eigen zaakstelsel en de initiatiefnemer moet opnieuw een verzoek indienen. Dit is niet bevorderlijk voor het gemotiveerd en correct indienen van zaken door initiatiefnemers en daarnaast kost het de omgevingsdiensten veel extra tijd. Ditzelfde geldt ook voor onvolledig ingediende verzoeken.
- Het DSO (Omgevingsloket) laat initiatiefnemers beperkte informatie, minder dan voorheen, invoeren voor meldingen, informatieplichten en vergunningaanvragen o.a. door het verdwijnen van de indieningsvereiste 'beschrijf de aard en omvang van processen'. Hierdoor is het inhoudelijk kunnen toetsen van een verzoek op aard, type en omvang aan de voorkant (preventief) zeer beperkt en verschuift de inhoudelijke toetsing deels naar toezicht (reactief) en dit kan leiden tot fouten en onwenselijke, onherroepelijke situaties met mogelijk onnodige kosten en een extra tijdsinvestering voor de initiatiefnemer.
- Het DSO laat initiatiefnemers diverse, tegelijkertijd ingediende verzoeken op dezelfde locatie indienen, waar het feitelijk één verzoek betreft (en waar het voorheen ook één zaak betrof). Lang niet alle overheidsorganisaties beschikken over de functionaliteit in haar zaakstelsel om deze tegelijkertijd ingediende verzoeken voor meldingen, informatieplichten en/of aanvragen te aggregeren tot één totaalbeeld. Dit leidt tot een grote administratieve last en een gefragmenteerd beeld voor de VTH-taakuitvoering, maar ook tot het moeten doorspitten van al die zaken in het archief door toezichthouders als voorbereiding op een controle. Het zaakstelsel zou de toezichthouder op een efficiënte wijze (over)zicht op zaken en daarmee op de risico's moeten bieden. Dat doel wordt nu niet bereikt door een deel van de huidige functionele inrichting van het DSO.



Figuur 1: binnenkomende tegelijkertijd ingediende DSO-verzoeken met (handmatige) koppelingen van Samenwerkingen aan zaken en aan de betreffende locatie. De pijltjes geven de handmatige

koppelingen aan (dit staat nog los van de te koppelen documenten die minimaal op drie verschillende plekken geplaatst moeten worden).

Toelichting op figuur 1:

- Een initiatiefnemer geeft in het DSO aan welke milieubelastende activiteiten (hierna: mba) hij wil melden of aanvragen: 10 stuks.
- Vanuit de huidige DSO-systematiek worden deze activiteiten gefragmenteerd tot tien verzoeken, welke tegelijkertijd binnenkomen bij een omgevingsdienst (en daarnaast nog enkele andere niet basistaak-verzoeken die bij het bevoegd gezag binnenkomen, waarover initiatiefnemers separaat nog correspondentie ontvangen).
- Tien zaken waaraan in- en uitgaande correspondentie gekoppeld moet worden en waarbij voor elke zaak een Samenwerking⁵ wordt gestart, aangezien aan elke Samenwerking maar één zaak kan worden gekoppeld. Ook aan Samenwerkingen worden documenten gekoppeld dus dat gaat dubbel op (en staat nog los van een eventueel archief- of werkarchief systeem waar de documenten voor de derde maal geplaatst moeten worden).
- Wanneer meldingen en informatieplichten niet compleet zijn (de kruisjes in de afbeelding), kan het zo zijn dat van de oorspronkelijke tien zaken, later nog vijf nieuwe zaken binnenkomen aangezien de initiatiefnemer nieuwe meldingen en informatieplichten heeft ingediend⁶ die eerder niet compleet waren of eerder onjuist waren ingediend. Zo heeft het bevoegd gezag of de omgevingsdienst al snel 30 administratieve zaken incl. Samenwerkingen waar voorheen één zaak volstond.
- In figuur 1 wordt in oranje aangegeven hoeveel huidige zaken (en dat is nog gerekend zonder de Samenwerkingen) voor 1 januari 2024 als één zaak werden ingeboekt.

Hiermee wordt aantoonbaar dat het apart indienen van elke mba leidt tot een hogere administratieve last, onoverzichtelijkheid in het zaakstelsel en inefficiëntie. De initiatiefnemer is hier ook niet bij gebaat want hij krijgt meer brieven van verschillende organisaties dan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet; het wordt er niet duidelijker op voor de initiatiefnemer.

Bovenstaande punten leiden tot een onnodige administratieve en operationele druk. Dit leidt tot veel meer te besteden uren van de medewerkers van de omgevingsdiensten dan voorheen en volgens ons is dit onnodig, zie onderstaande. De deelnemers van de gemeenschappelijke regeling krijgen hiervoor de rekening. Daarnaast leidt het tot het risico van onvolledige informatie bij de taakuitvoering, ze bederven de arbeidsvreugde van de medewerkers van de omgevingsdiensten en bemoeilijken daardoor het aantrekken van nieuwe medewerkers. Daarnaast leidt het ertoe dat initiatiefnemers ten onrechte in de veronderstelling zijn te voldoen aan wet- en regelgeving.

Standpunten van het ministerie en van IPLO

Bovenstaande punten zijn met name aan de orde gebracht bij het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO) en deels binnen het landelijke Verbeterteam van Omgevingsdienst NL, met het verzoek de uniforme functionaliteit van het DSO op meerdere fronten aan te passen en daarmee ook bepaalde standpunten of wetgeving.

De standpunten van het ministerie zijn echter:

- geen aanvullingen toe te staan bij meldingen en informatieplichten
- de keuze om bepaalde indieningsvereisten vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) niet terug te laten komen in de Omgevingswet
- het (te) ver doorvoeren op bepaalde plekken van het fragmenteren door het DSO.

⁵ De Samenwerkingsfunctionaliteit is één van de onderdelen van het DSO en betreft een functionaliteit in het zaakstelsel. In deze functionaliteit worden documenten en actieverzoeken tussen overheden en ketenpartners gedeeld. Per zaak kan maar één Samenwerking worden gestart en gekoppeld.

⁶ Dit volgt uit het standpunt van het ministerie om meldingen en informatieplichten niet te mogen aanvullen vanuit het juridische standpunt dat een onvolledige melding geen melding is. Het DSO is op basis van dit standpunt als zodanig ingericht.

Deze standpunten leiden dus niet tot gewenste bijstelling van de functionaliteiten in het DSO en daarmee toekomen aan de ervaren uitvoeringsproblematiek en ontstane inefficiëntie. Evenwel wordt veelal verwezen naar het standpunt van het IPLO: de benodigde functionaliteit wordt niet landelijk opgepakt of (door)ontwikkeld. IPLO heeft tevens vermeld dat de aggregatie van meerdere verzoeken naar één project juist door decentrale software geregeld moet worden, waarmee de kosten ook bij de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten worden neergelegd. De omgevingsdiensten achten dit niet wenselijk en werkbaar aangezien problemen het beste bij de bron aangepakt kunnen worden en dat is in dit geval het (centrale) DSO. Door dit centraal te regelen, ligt de regie ook centraal en kan de landelijke werkwijze uniform worden gehouden. Centraal is tenslotte een ICT-budget beschikbaar gesteld voor de doorontwikkeling en het beheer van het DSO. Gelet op de ontstane administratieve druk door afwezige functionaliteit, roept het de wens en de noodzaak op deze alsnog landelijk te ontwikkelen, kijkend naar de maatschappelijke kosten en baten die de uitvoeringspraktijk ervaart en door bevoegde gezagen betaald moeten worden. Elke centrale investering in de onderdelen van de landelijke voorziening (DSO-LV) die nog als problematisch worden ervaren, verdient zich in veelvoud terug bij de bevoegde gezagen en voorkomt dat initiatieven niet of vertraagd uitgevoerd kunnen worden.

Gesprek voormalig directeur DSO

Op 12 april jl. heeft op verzoek van de heer de Ringh (voormalig directeur DSO/voorzitter interbestuurlijk regieteam) een gesprek plaatsgevonden tussen hem, de regionale implementatie coach Omgevingswet, een afvaardiging van Omgevingsdienst Friesland (FUMO) waaronder de directeur de heer P. Hofstra. Hierbij is gesproken over de ervaringen van de uitvoeringspraktijk, gerelateerd aan de werking van het DSO. Deze ervaringen worden door andere omgevingsdiensten eveneens ondervonden.

De heer de Ringh heeft in het gesprek aangegeven dat landelijk beperkte ruimte bestaat om op basis van voortschrijdend inzicht functionaliteit toe te voegen, omdat het programma 'Aan de Slag/ DSO' een gefixeerde scope heeft. Daarnaast is er budgettaire druk, omdat additionele, centraal geleide software-ontwikkeling direct effect heeft op de beheerbegroting. Laatstgenoemde staat net als eerstgenoemde onder druk. Maar de maatschappelijke (financiële en non-financiële) nadelen van het ontbreken van deze functionaliteit⁷, zijn echter vele malen groter, dan de extra uitgave aan ontwikkeling en beheer. Zijn advies was dan ook om de geconstateerde uitvoeringsproblematiek en de wens/ noodzaak tot landelijke regie op aanpassingen in DSO-functionaliteiten, te agenderen bij het ministerie, door middel van het opstellen van een brief.

Op zijn advies is onderhavige brief tot stand gekomen.

⁷ Bijvoorbeeld: een initiatiefnemer dient een melding windturbine in en een akkoord krijgen (op de volledigheid van de melding en niet op de inhoud) zonder dat de informatieplicht 'akoestisch onderzoek' hierbij verplicht moet worden ingediend. In de uitvoering lopen we het risico op klachten die op voorhand voorkomen hadden kunnen worden. Het zou helpen deze informatieplicht als indieningsvereiste bij deze melding verplicht te stellen, via de wet en daarna zodanig inrichten in het DSO.