

Bestuurlijke Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet

“Met één klik op de kaart: inzicht, duidelijkheid en samenwerking!”



Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Interprovinciaal Overleg



UNIE VAN
WATERSCHAPPEN

Deze bestuurlijke visie is een samenvattende tekst op basis van de Visie op het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het Globaal Programma van Eisen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de Doelarchitectuur Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Inleiding

Iedereen wil wonen, werken, ondernemen en recreëren in een aantrekkelijke leefomgeving.

De Omgevingswet maakt dat mogelijk door:

1. meer inzicht in, voorspelbaarheid van en gebruiksgemak van de regels van het omgevingsrecht;
2. meer samenhang tussen beleid, besluitvorming en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving;
3. meer bestuurlijke afwegingsruimte;
4. snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Voor het behalen van deze verbeterdoelen is digitalisering één van de belangrijkste instrumenten. Daarom wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Het DSO biedt, gebundeld op één plek, kwalitatief goede informatie over de fysieke leefomgeving en over de regels die gelden op een locatie. Hierdoor weten gebruikers beter wat zij wel mogen en wat juist niet. Bovendien kunnen overheden, burgers en bedrijven via het DSO eenvoudig informatie over de fysieke leefomgeving met elkaar uitwisselen. Besluitvormingsprocessen verlopen sneller en beter voorspelbaar en samenwerking was nog nooit zo gemakkelijk.

Toekomstperspectieven...

“De Omgevingswet moet leiden tot minder regeldruk en onderzoeksverplichtingen, kortere procedures, lagere kosten en meer flexibiliteit. Het DSO maakt dat mogelijk, bijvoorbeeld met de digitale mogelijkheden voor samenwerking. Ook wordt informatie echt met elkaar in verband gebracht.”

“Met het DSO worden alle relevante gegevens over de fysieke leefomgeving eenvoudig beschikbaar. Overheid én niet-overheid zien in het DSO dezelfde gegevens. Iedereen heeft op die manier een gelijke informatiepositie. Gebruikers weten veel beter waar ze aan toe zijn.”

“Een mooie kans van het DSO is dat onderzoeksinformatie opgezocht en hergebruikt kan worden. Dat betekent tijdsbesparing en minder onderzoekslasten!”

“Met het DSO kunnen besluitvormingsprocessen sneller en kwalitatief beter verlopen. Zo is bijvoorbeeld alle informatie direct voorhanden om een vergunningaanvraag af te handelen. En doordat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de gegevens in het DSO kunnen we er op vertrouwen dat de informatie juist is.”

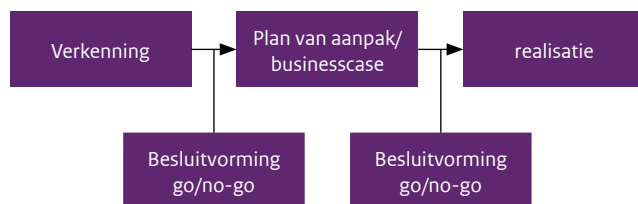
Visie op het Digitaal Stelsel Omgevingswet: gezamenlijk naar 2024

De bestuurlijke partners binnen de fysieke leefomgeving hebben gezamenlijk een Visie op het DSO opgesteld. Deze Visie beschrijft het streefbeeld voor het DSO op de langere termijn (2024). De Visie op het DSO is de uitwerking van het onderdeel Digitalisering van het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015). Samen met het Globaal Programma van Eisen (de concrete uitwerking van de eisen aan het DSO) en de Doelarchitectuur (de kaders voor de architectuur van het DSO, dus het ‘hoe’) beschrijft de Visie de uitgangspunten waarbinnen het DSO ontwikkeld wordt. Daarmee is de Visie op het DSO tevens de opdracht aan het Programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’. De slotparagraaf van deze samenvatting licht dit verder toe.

De Visie op het DSO beschrijft een ambitie: het geeft het gezamenlijke streefbeeld weer. Het streefbeeld ligt niet vast. Wanneer nodig wordt de visie door besluitvorming in het Bestuurlijk Overleg aangevuld of bijgesteld. Het DSO wordt via de volgende scenario's ontwikkeld:

- inwerkingtreding van de Omgevingswet (2019, ook wel: scenario 2 uit het Bestuursakkoord). Er is een digitaal loket waarmee gebruikers informatie zoals omgevingsdocumenten (besluiten zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen) en gegevens over de fysieke leefomgeving kunnen inzien via tekst en kaart. Voor rijksregelgeving kunnen zij checken of een vergunning of melding nodig is. Het is bij inwerkingtreding technisch ook mogelijk om lokale regelgeving beschikbaar te stellen in het DSO (feitelijke weergave is afhankelijk van medeoverheden). Gebruikers kunnen verder via het loket omgevingsvergunningsaanvragen en meldingen indienen en de status van de afhandeling volgen. Tevens is er een informatiehuis Ruimte. Daarnaast zal via het DSO milieu-informatie die valt onder de Aarhus-richtlijn beschikbaar worden gesteld. Tot slot zullen er onderliggende technische systemen en een infrastructuur zijn die dit alles mogelijk maken. Bij de inwerkingtreding biedt het stelsel dezelfde functionaliteit als in de huidige situatie van het omgevingsrecht (het Omgevingsloket Online, de Activiteiten Internet Module en www.ruimtelijkeplannen.nl), uitgebreid naar alle beleidsterreinen van de Omgevingswet. Daardoor kan de dienstverlening worden voortgezet;
- realisatie van het streefbeeld (2024, ook wel: scenario 3 uit het Bestuursakkoord). Op dat moment zijn alle functionaliteiten beschikbaar die helpen om de doelen van de Omgevingswet te realiseren. In 2024 is het digitaal loket en de mogelijkheid om digitaal samen te werken verder ontwikkeld. Ook is het mogelijk om vooraf zo snel en goed mogelijk te kunnen achterhalen of een (te starten) initiatief kansrijk is, zonder uitgebreide onderzoekslasten. Bovendien zijn de informatiehuizen verder uitgebouwd. In de aanloopperiode naar 2024 zal er door het Bestuurlijk Overleg separaat worden besloten over de mogelijkheid om digitaal bezwaren en zienswijzen in te dienen en met het DSO toezicht- en handhavingprocessen te ondersteunen: deze aspecten worden na positieve besluitvorming door het BO aanvullend op het Bestuursakkoord binnen scope van het DSO gebracht. Er vindt nog nader onderzoek plaats over de vormgeving voordat deze onderwerpen aan het Programma van Eisen worden toegevoegd. Ook zal er nog nader onderzoek worden gedaan naar een zogenoemde interbestuurlijke aansluitvoorziening ten behoeve van besluitvorming over het binnen scope brengen van deze voorziening.

Gezamenlijk wordt steeds besloten hoe het DSO wordt doorontwikkeld en hoe realisatie moet plaatsvinden. Zowel bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid zijn bij alle stappen (verkenning, plan van aanpak en realisatie) doorslaggevend voor het geven van een go of no go. Op die manier kan een weloverwogen ontwikkeling van het DSO plaatsvinden en is er altijd een werkend stelsel, passend bij de wensen van de gebruiker.



Figuur 1 Gefaseerde ontwikkeling via go/ no go beslissingen

Het DSO: wat is dat?

Overheden en informatiehuizen sluiten hun digitale systemen en voorzieningen aan op de technische infrastructuur van het DSO. Daarmee worden alle relevante gegevens over de fysieke leefomgeving als zij voldoen aan gestelde (kwaliteits)eisen en standaarden via het DSO beschikbaar gesteld aan de gebruikers (verderop in deze tekst wordt beschreven wie deze gebruikers zijn). Het DSO is een stelsel. Met andere woorden: een geheel van (samenwerkings)afspraken, ICT-voorzieningen, registraties, gegevens en informatiebronnen over de fysieke leefomgeving.

Het gebruik van de gegevens vanuit het DSO is niet verplicht, maar wordt gestimuleerd. Er wordt uitgegaan van het zogenoemde 'sterke merk'-denken. Dat betekent dat de kwaliteit van de gegevens en de werking van DSO dusdanig moeten zijn dat gegevens uit DSO vanzelfsprekend gebruikt gaan worden. Niet omdat in de wet staat dat het moet, maar omdat vertrouwd wordt op de (kwaliteit van de) gegevens. Uiteraard zijn andere aspecten van het stelsel wel verplicht, zoals de vergunningverlening en het aanleveren van omgevingsdocumenten (besluiten, zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen)

Voor de ontwikkeling en het beheer van het DSO gelden verder de volgende vier hoofduitgangspunten:

- het DSO stelt de gebruiker centraal;
- het DSO wordt gecontroleerd en toekomstgericht ontwikkeld;
- het DSO is betrouwbaar en toegankelijk;
- het DSO wordt onder architectuur ontwikkeld, dus met duidelijke afspraken over de inrichting van de informatieprocessen binnen het DSO.

En hoe werkt het DSO in de praktijk: wat kan de gebruiker er mee?

Het DSO heeft voor de eindgebruiker de vorm van een digitaal loket. Met andere woorden: één toegang voor alle digitaal beschikbaar gemaakte omgevingsdocumenten (dat zijn besluiten zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen, gegevensverzamelingen) over de fysieke leefomgeving en milieu-informatie. Gebruikers, zowel overheid als niet-overheid, hoeven niet van loket naar loket te gaan om alle relevante gegevens over de fysieke leefomgeving te verzamelen. Alle informatie is op één plek te vinden. De ambitie voor 2024 is om de informatie zoveel mogelijk locatiegericht, dynamisch en driedimensionaal aan te bieden.

De (verbinding tussen de) gegevens in het DSO bieden allerlei mogelijkheden:

- oriënteren → de gebruiker krijgt zicht op de juiste en volledige informatie over de fysieke leefomgeving;
- indienen → de gebruiker kan (de informatie voor) vergunningaanvragen, zienswijzen etc. gebundeld aanbieden aan het bevoegd gezag;
- onderzoeken → de gebruiker kan snel achterhalen of een initiatief (voor bijvoorbeeld een bouwproject) kansrijk is, zonder uitgebreide onderzoekslasten;
- samenwerken → gebruikers kunnen gezamenlijk digitaal werken en informatie uitwisselen.

Zoals eerder benoemd zijn dit nadrukkelijk ambities voor de lange termijn (2024): het laat zien waar we met elkaar naar toe willen werken.

Wie kan er gebruik maken van (de gegevens in) het DSO?

Het DSO is belangrijk voor een groot aantal gebruikers van het omgevingsrecht:

- Iedereen die gebruik maakt van de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en overheden. Zij kunnen met het DSO relevante beleidsdocumenten, regels en andere gegevens vinden;
- initiatiefnemers die aan de slag willen met projecten of nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Zij kunnen met het DSO alle relevante regelgeving en randvoorwaarden vinden en kunnen erop vertrouwen dat de informatie kwalitatief goed is;
- belanghebbenden die (nadelige) invloed ondervinden van het initiatief van een ander of een besluit van een overheid. Zij kunnen via het DSO een zienswijze of bezwaar indienen;
- rechterlijke macht: zij kunnen gegevens in het DSO gebruiken bij rechtszaken;
- derden: zij kunnen met de gegevens uit het DSO eigen toepassingen ontwikkelen, zoals apps.

Bestuursorganen sluiten hun digitale voorzieningen aan op (onderdelen van) het digitaal stelsel, zodat de informatie kan worden doorgegeven aan de gebruiker. Verder kunnen zij ook gebruikersrollen vervullen:

- bevoegd gezag op het gebied van planvorming: beleid- en regelopstellers en planbeoordelaars. Zij kunnen bijvoorbeeld de informatie uit het DSO gebruiken voor monitoring en evaluatie van beleid;
- bevoegd gezag op het gebied van uitvoering: vergunningverleners, toezichthouders en handhavers. Met het DSO kunnen zij bijvoorbeeld beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past.

Al deze gebruikers kunnen, naast afnemer van gegevens en functionaliteiten, tevens de rol hebben van 'bronhouder', waarin zij gegevens of besluiten aanleveren aan het Digitaal Stelsel.

Enkele praktijkvoorbeelden op een rij...

"Ik deed vanochtend boodschappen en zag dat er in de buurt van het winkelcentrum een prachtig huis te koop staat. Als ik het kan kopen zou ik er graag een schuur willen bouwen. Het huis staat dichtbij het spoor. Ik vraag me af of het op die plek mag."

→ Gebruikers kunnen met de gegevens via het DSO antwoord krijgen op de vraag of een initiatief in een beperkingengebied ligt. In dat geval moet een vergunning worden aangevraagd (ambitie voor 2019).

"Bij aanvragen voor verbouwingen vragen we als gemeente vaak extern advies. Dit doen we vooral bij de complexere aanvragen, waarbij bijvoorbeeld een goede inschatting van de impact op milieuaspecten belangrijk is. Afhandeling van dergelijke complexe aanvragen duurt daardoor langer dan normaal, omdat we als het ware in een treintje achter elkaar moeten werken."

→ Afdelingen binnen overheden, alsook overheden onderling, kunnen binnen het DSO eenvoudig samenwerken bij een aanvraag van een gebruiker. Informatie kan bovendien eenvoudig hergebruikt worden (ambitie voor 2024).

"Onze VvE kreeg veel klachten van omwonenden, over het besluit voor een nieuwe supermarkt in de woonwijk. We willen namens alle omwonenden een zienswijze indienen. Ik zie alleen erg tegen die papieren rompslomp op."

→ Via het DSO kunnen gebruikers digitaal zienswijzen en bezwaren indienen (ambitie voor 2024).

"Wij hebben een flinke varkensstal. Ons bedrijf groeit nog steeds, dus we willen nu een tweede stal bouwen. Alleen geen idee of een dergelijk grote tweede stal zomaar kan of mag. En ook werkelijk geen idee bij wie of wat ik dat nu precies moet navragen!"

→ Initiatiefnemers krijgen via het DSO snel inzicht of een initiatief voor bijvoorbeeld een bouwproject kansrijk en haalbaar is of niet (ambitie voor 2024).

"De inspanningen en bijbehorende kosten voor het doen van onderzoeken naar geschikte plaatsen voor het leggen van kabels en leidingen zijn de laatste jaren enorm gestegen."

→ Met het DSO wordt inzichtelijk waar er geen kabels en leidingen mogen worden gelegd (ambitie voor 2019).

"Ik las dat er voor dit gebied een nieuw omgevingsplan is vastgesteld. Mogelijk heeft dat ook impact op onze bouwplannen. Ik begrijp alleen echt helemaal niets van dat omgevingsplan..."

→ In het DSO zijn regels uit juridische teksten vertaald naar begrijpelijke, concreet toepasbare informatie voor gebruikers (ambitie voor 2024).

"Het waterschap wilde een deel van de dijk wijzigen en had daarvoor een gedetailleerd plan laten maken. Eén van de gemeenten aan de dijk bleek echter plannen ontwikkeld te hebben voor het asfalteren van de weg naast de dijk. Nu moeten we opnieuw met de ontwikkelaars om tafel..."

→ Via het DSO kunnen gebruikers alle relevante gegevens en plannen voor een specifieke locatie inzien. Gebruikers kunnen daarnaast binnen het DSO samen digitaal optrekken bij de planvorming voor de fysieke leefomgeving (ambitie voor 2024).

"Ik ben een echte ondernemer. Ik koop oude panden op, sloop meestal het grootste deel en laat dan samen met een bevriende architect iets geheel nieuws opbouwen. Ik heb in het verleden al vaak meegemaakt dat ik een initiatief wilde bespreken met de betrokken overheidsorganisatie, maar dat niemand me echt zekerheid kon geven over wat er nu wel of niet mogelijk is."

→ In het DSO voldoen gegevens die aangewezen zijn bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan kwaliteitseisen. Deze gegevens zijn beschikbaar, bruikbaar en bestendig (de zogenoemde drie B's). Initiatiefnemers krijgen daarmee al bij aanvang meer zekerheid over de haalbaarheid van een project. De informatiehuizen leveren betrouwbare data, eenduidige rekenregels en instructies en bruikbare toetsingsinstrumenten. Initiatiefnemers kunnen daarmee zelf benodigde toetsen uitvoeren (ambitie voor 2024).

Welke gegevens staan er in het DSO?

Wanneer wordt gesproken over 'gegevens' in het DSO wordt bedoeld: gegevens uit omgevingsdocumenten en gegevens over de (kwaliteit) van de fysieke leefomgeving die aangewezen zijn bij AMvB. Daarnaast zal via het DSO milieu-informatie beschikbaar gesteld worden.

De gegevens in het DSO worden op verschillende manieren opgeslagen en verwerkt, namelijk via:

- registratie van omgevingsdocumenten;
- registratie van vergunningaanvragen en meldingen;
- registratie van toepasbare regels (dit zijn voor gebruikers zo begrijpelijk mogelijk gemaakte en in geautomatiseerde vragenboom passende regels);
- informatiehuizen: zij genereren informatie op basis van de gegevens van bronhouders en dragen er zorg voor dat informatie voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Omgevingswet;
- generieke gegevensverzamelingen, zoals populatiegegevens of verkeersstellingen.

De gegevens in het DSO zijn (in de tijd) traceerbaar, bijvoorbeeld voor later gebruik en controle. Het archiveren van gegevens is in principe de verantwoordelijkheid van de bronhouder en/of het bevoegd gezag. Er wordt nog onderzocht in welke gevallen het DSO verplicht is te archiveren. Uiteraard zijn informatieveiligheid en privacybescherming van groot belang binnen het DSO.

Werken met het DSO staat of valt bij een goede uitwisseling van gegevens. Standardisatie is nodig om het DSO te laten werken. In de komende tijd moet door de betrokken ketenpartners vastgesteld worden welke mate van standardisatie van begrippen, technieken en processen nodig is en hoe deze standaard(isatie) geïmplementeerd kan worden.

Welke kwaliteitseisen zijn er voor het DSO?

De kwaliteit van de onderdelen van en de gegevens uit het DSO staat hoog in het vaandel. Een hoge kwaliteit is een randvoorwaarde om het DSO tot een 'sterk merk' en daarmee tot een succes te maken. In de regelgeving onder de Omgevingswet staan enkele duidelijke kwaliteitseisen aan de gegevens in het DSO. Er zijn eisen op het gebied van:

- de gegevenskwaliteit: gegevens moeten beschikbaar, betrouwbaar en (voor de rechter) bestendig zijn;
- de functionele kwaliteit, zoals de mate van procesondersteuning en de gebruikswaarde;
- de technische kwaliteit, zoals flexibiliteit, stabiliteit/betrouwbaarheid en de wijze waarop het beheer is geregeld;

Net als bij basisregistraties wordt het bovendien mogelijk om bij de bronhouder een melding te doen wanneer er een vermoeden is dat een gegeven inhoudelijk onjuist is.

Hoe werkt het DSO (technisch)?

Het DSO maakt gebruik van een technische infrastructuur die gegevens en informatie van bevoegde gezagen en informatiehuizen beschikbaar stelt en uitwisselbaar maakt. De technische infrastructuur van het DSO bestaat uit twee componenten:

- een stelselcatalogus: hiermee is het mogelijk om de inhoud en de samenhang tussen de gegevens over de fysieke leefomgeving te bewaken. Ook is een stelselcatalogus nodig om de gegevens voor de gebruiker inzichtelijk te maken;
- een stelselknooppunt: dit is een voorziening die het mogelijk maakt om gegevens uit informatiehuizen, registers, basisregistraties etc. te kunnen uitwisselen.

Hoe vindt de besturing van (de onderdelen van) het DSO plaats?

Het DSO draagt bij aan het eenvoudig en snel kunnen samenwerken in informatieketens binnen de fysieke leefomgeving. De besturing van het DSO moet daar ook op gericht zijn. Over de besturing van het DSO is nog nadere besluitvorming nodig. Dit zal separaat in het Bestuurlijk Overleg worden geagendeerd. De essentiële onderdelen van de governance zullen in de invoeringswet- en regelgeving worden vastgelegd.

Hoe gaan we verder na vaststelling van deze visie?

De Visie op het DSO, de Doelarchitectuur en het Programma van Eisen richten zich met name op het 'waarom' en het 'wat' van een digitaal stelsel voor de fysieke leefomgeving. Na vaststelling zal de 'hoe'-vraag verder en explicieter beantwoord moeten worden. Op basis van deze interbestuurlijke Visie op het DSO zal het Programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' een programmaplan voor 2017 e.v. opstellen. Hierin zal binnen de bestaande financiële afspraken, de fasegewijze (door)ontwikkeling van het DSO worden uitgewerkt. Over het programmaplan 2017 e.v. wordt in het najaar van 2016 besloten in het Opdrachtgevend Beraad.

Daarnaast blijven de Visie, de doelarchitectuur en het Programma van Eisen dynamische documenten. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving, uitbreiding van de scope of maatschappelijke ontwikkelingen kunnen er toe leiden dat nadere besluitvorming over aanpassing van de Visie nodig is en daarmee de opdracht aan het programma wordt aangepast.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Interprovinciaal Overleg

Unie van Waterschappen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Juni 2016