



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet: ICT-flop of belofte voor de toekomst?

Drahmann, A.; Huijts, J.H.M.

Citation

Drahmann, A., & Huijts, J. H. M. (2021). Het Digitaal Stelsel Omgevingswet: ICT-flop of belofte voor de toekomst? *Computerrecht*, 2021(3), 241-249. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278511>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278511>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet: ICT-flop of belofte voor de toekomst?

Computerrecht 2021/113

Op 1 juli 2022 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Met de Omgevingswet wil de Nederlandse wetgever diverse wetten die zien op de fysieke leefomgeving vereenvoudigen en samenvoegen. Om die vereenvoudiging te kunnen realiseren is een belangrijke rol weggelegd voor digitalisering, meer specifiek in de vorm van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De wetgever kwam in 2013 met ambitieuze plannen voor de digitalisering van informatie over de fysieke leefomgeving en de afwikkeling van vergunningaanvragen. Inmiddels zijn de ambities naar beneden bijgesteld. In dit artikel zal worden betoogd dat van uitstel geen afstel moet komen en dat de oorspronkelijke ambities van de wetgever de moeite waard zijn om alsnog te realiseren.

1. Inleiding

Met de Omgevingswet wil de Nederlandse wetgever 26 wetten die zien op de fysieke leefomgeving vereenvoudigen en samenvoegen. Om die vereenvoudiging te kunnen realiseren is een belangrijke rol weggelegd voor digitalisering. Hiertoe wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) in het leven geroepen. Het DSO bestaat uit verschillende onderdelen. Hierna zullen wij eerst een korte introductie geven op de doelen van de Omgevingswet en het DSO (paragraaf 2). Vervolgens zullen de diverse onderdelen van het DSO – dat na zijn lancering het Omgevingsloket zal heten – beschrijven. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op “Regels op de kaart” (paragraaf 3), Aanvragen (paragraaf 4), Vergunningchecks (paragraaf 5) en Informatiehuizen (paragraaf 6). Per onderdeel zal worden beschreven wat het vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal bieden en welke verdere ontwikkeling nog mogelijk en wenselijk is. Volledigheidshalve vermelden we hier reeds dat het omgevingsrecht naast de ‘omgevingsvergunning’ ook ‘maatwerkvoorschriften’, ‘toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen’ en ‘meldingen’ kent. Al deze rechtsfiguren kunnen worden aangevraagd via het Omgevingsloket. Voor de leesbaarheid van dit artikel spreken wij in dit artikel over ‘vergunningen’ als overkoepelend begrip voor al deze rechtsfiguren. In paragraaf 7 zal nog worden ingegaan op de uitbouw

van het DSO na 2022. Afgesloten zal worden met een conclusie (paragraaf 8).

2. Het DSO in het kort

De aanleiding voor de Omgevingswet is dat het omgevingsrecht tot nu toe is verdeeld over tientallen wetten over onder meer bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Met de Omgevingswet worden vier verbeterdoelen nagestreefd, namelijk (i) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (ii) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (iii) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; en (iv) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.² Het integreren van 26 wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur en 75 ministeriële regelingen tot één wet met vier algemene maatregelen van bestuur en één omgevingsregeling is een gigantische operatie voor zowel de wetgever als de meer dan 400 overheden die de nieuwe wetgeving zullen moeten gaan uitvoeren. De Omgevingswet heeft namelijk gevolgen voor alle gemeenten, provincies, waterschappen en bepaalde (bij het omgevingsrecht betrokken) ministeries, omdat al deze overheden bevoegd zijn om zowel regelgeving vast te stellen als vergunningen te verlenen.

Bijzonder aan het wetgevingstraject is dat vanaf begin af aan niet alleen is ingezet op de Omgevingswet als dusdanig, maar ook op de invoering van een nieuw digitaal stelsel. De gedachte is dat een digitaal stelsel bovenop de vereenvoudigde wetgeving een extra impuls geeft aan de doelen van de herziening van het Omgevingsrecht.³ In de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het DSO om twee redenen nodig is. In de eerste plaats wordt in een deel van het omgevingsrecht al tot op zekere hoogte digitaal gewerkt. Zo is het bijvoorbeeld al mogelijk om bepaalde vergunningen aan te vragen via een digitaal loket. Dit digitale werkproces zou behouden moeten blijven en moeten worden uitgebreid naar andere vergunningen inzake de fysieke leefomgeving. De tweede reden is dat de digitale informatievoorziening zou moeten worden verbeterd. Bruikbare en betrouwbare informatie over zowel de juridische als feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving zou eenvoudig toegankelijk moeten worden voor initia-

¹ Annemarie Drahmann en Jonathan Huijts zijn universitair hoofddocent respectievelijk universitair docent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. Dit artikel is afgerond op 30 april 2021. De auteurs bedanken Jitske Brommet, adviseur bij PBLQ, voor haar reflectie op een eerdere versie van dit artikel.

² Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 6.

³ Kamerstukken II 2017/18, 33118, 98, p. 3.

tiefnemers, belanghebbenden en overheden.⁴ Hierdoor zouden onderzoekslasten worden verlaagd, zouden burgers, bedrijven en overheden eenvoudiger informatie met elkaar kunnen uitwisselen, en zou besluitvorming worden versneld en verbeterd.⁵

Ten behoeve van het DSO is een nieuwe “landelijke voorziening” (de DSO-LV) ontwikkeld. Alle betrokken overheden moeten worden aangesloten op die landelijke voorziening.⁶ Zowel de centrale als decentrale overheden moeten hun regelgeving aanleveren via een bepaalde standaard die het mogelijk maakt om geometrie (kaartbestanden) te koppelen aan regels. Hierdoor kan deze regelgeving worden ‘vertaald’ naar een applicatie waarin een burger met één klik op de kaart kan zien welke regels gelden op een bepaalde locatie. Deze functie wordt in het Omgevingsloket “Regels op de kaart” genoemd. Ook moet de overheid die de regelgeving heeft vastgesteld deze omzetten in vragenbomen. Aan de hand van deze vragenbomen kan de burger nagaan of de door hem geplande activiteit vergunnings-, meldings-, of informatieplichtig is. Dit wordt de “Vergunningcheck” genoemd. Als raadpleging van de Vergunningcheck leidt tot de conclusie dat een vergunning is vereist, dan kan de initiatiefnemer gelijk doorklikken naar het bijbehorende interactieve formulier voor het indienen van een aanvraag. De gegevens die hij bij het checken heeft ingevoerd, worden hierbij zo veel mogelijk overgenomen, zodat deze niet opnieuw hoeven te worden ingevuld.

De bevoegde minister⁷ heeft aan de Tweede en Eerste Kamer toegezegd dat de nieuwe Omgevingswet niet in werking zal treden als het DSO nog onvoldoende werkt. Het is echter niet eenvoudig om te werken aan een ICT-project dat is gebaseerd op wetgeving en omgevingsdocumenten waarvan de inhoud nog niet is uitgekristalliseerd.⁸ In 2017 bleek uit een tussentijdse ICT-toetsing (het zogenaamde “BIT-advies”) dat er ernstige zorgen waren over de uitvoerbaarheid van de oorspronkelijke plannen inzake het DSO. Daarom zijn op dat moment de ambities naar beneden bijgesteld.⁹ Begin 2021 gaf de minister nog aan dat het basisniveau DSO-LV vrijwel gereed was, waardoor inwerkingtreding op 1 januari 2022 nog altijd een realistische datum zou zijn,¹⁰ maar op 27 mei 2022 heeft de minister in een Kamerbrief aangegeven dat de inwerkingtreding van de wet zal worden uitgesteld tot 1 juli

2022. Dit uitstel zou de betrokken overheden minimaal zes maanden oefen- en inregeltijd moeten geven.¹¹

3. Regels op de kaart

In het DSO zullen regels voor de fysieke leefomgeving, zoals informatie uit een omgevingsplan, worden weergegeven. Daarmee is het DSO de opvolger van het huidige ruimtelijkeplannen.nl. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in ieder geval de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het omgevingsplan, het voorbereidingsbesluit, de reactieve interventie, de instructie, de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet, de Omgevingsregeling en het projectbesluit integraal via de DSO-LV kunnen worden ontsloten. Het voornemen is om op termijn ook informatie uit andere besluiten, zoals omgevingsvergunningen te ontsluiten.¹² Aanvullende instrumenten die naar verwachting binnen afzienbare tijd ontsloten kunnen worden zijn het programma en de aanwijzingsbesluiten voor Natura2000-gebieden. Over een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (oftewel een vergunning waarmee een activiteit wordt toegestaan die in strijd is met het omgevingsplan) wordt in 2022 (slechts) een mededeling geplaatst in het DSO in combinatie met een contour op de kaart.¹³

Om Regels op de kaart te kunnen realiseren, is het onder meer nodig dat geocoördinaten aan besluiten worden toegevoegd.¹⁴ Dat maakt het mogelijk om gebiedsgerelateerde besluiten te ontsluiten op digitale kaarten.¹⁵ Burgers, bedrijven en ambtenaren zouden met ‘één klik op de kaart’ eenvoudig toegang tot alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving op een bepaalde plek moeten kunnen krijgen.¹⁶ De vastgestelde standaard voor de keten van plan tot publicatie is een uitdaging die innovatie vereist. De combinatie van integratie van juridische regels met betrekking tot de leefomgeving, gekoppeld aan digitale geo-informatie waarbij ook alle bevoegde gezagen (bijna 400) zijn betrokken, is uniek in de wereld. Er bestond dus geen op de plank liggende oplossing om dit te realiseren.¹⁷

4 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 55-56.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 353.

6 Softwareleveranciers van de bevoegde gezagen moeten de systemen van de individuele bevoegde gezagen daartoe geschikt maken, op basis van bepaalde ontwikkelde standaarden.

7 De bevoegde minister is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

8 Zie in deze zin ook: J. Struiksmā, ‘Digitaal stelsel Omgevingswet: uithuilen en opnieuw beginnen’, *WPNR* 2018/7179, p. 58.

9 Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet d.d. 7 september 2017, bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98 (hierna: het BIT-advies 2017).

10 *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 174, p. 7.

11 *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 190, p. 1.

12 Artikel 20.26 van de Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur informatie kan worden aangewezen die beschikbaar moet worden gesteld via de DSO-LV.

13 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 64. Dit is vergelijkbaar met hoe deze vergunningen nu worden weergegeven op www.ruimtelijkeplannen.nl.

14 Artikel 20.20 van de Omgevingswet bepaalt dat bij ministeriële regeling standaarden kunnen worden vastgesteld voor de ontsluiting van informatie. In de Omgevingsregeling is vervolgens de standaard voor de keten van plan tot publicatie (STOP) vastgesteld.

15 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 357.

16 BIT-advies 2017, p. 1.

17 Gateway Reviewrapport ‘Samen Sprinten naar de Start’, 19 februari 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33118, 139, p. 5.

Het uitgangspunt dat alle regelgeving die ziet op de fysieke leefomgeving via een klik op de kaart wordt ontsloten, is een belangrijke vooruitgang. Toch is het DSO dat in 2022 zal worden opgeleverd slechts een fractie van hetgeen de wetgever in 2015 ambieerde. Zijn doel was namelijk een werkend en samenhangend stelsel op te zetten, waarin voorzieningen qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevensuitwisseling kunnen samenwerken. Dit stelsel werd in 2014 de “Laan van de Leefomgeving” genoemd.¹⁸ Juist op deze Laan werd de meeste kritiek geleverd in het eerdergenoemde BIT-advies uit 2017. Volgens de onderzoekers was de gekozen IT-oplossing te complex om tijdig te kunnen worden gerealiseerd. Hierna zullen wij ter illustratie twee bezwaren bespreken die de onderzoekers hadden. Ten eerste was de bedoeling van het DSO dat de bevoegde gezagen op centraal niveau hun begripsdefinities zouden vastleggen en aan elkaar zouden relateren in een stelselcatalogus. Dat zou de toegankelijkheid en de begrijpelijkheid van regelgeving en dus de rechtszekerheid van de burger moeten vergroten. Dit kan volgens het BIT-advies echter zomaar leiden tot een stelselcatalogus met 80.000 begrippen, waarvan het onderhoud en de onderlinge afstemming arbeidsintensief en foutgevoelig zijn.¹⁹ De minister heeft dit kritiekpunt ter harte genomen.²⁰ Het DSO kent nog steeds een stelselcatalogus, maar er wordt niet langer gestreefd naar begrippenharmonisatie. Voor een tijdige uitrol van het DSO per 2022 is dit een logische keuze, maar het doet wel enigszins afbreuk aan de doelstelling de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten. Een tweede kritiekpunt in het BIT-advies was dat het te ingewikkeld zou zijn een algoritme te maken dat alleen de voor de gebruiker relevante informatie toont. Het ontwerp-DSO ging ervan uit dat bij het zoeken automatisch ‘de juiste informatie’ op het scherm zou worden getoond doordat het systeem een selectie maakt uit heel veel kleine stukjes omgevingsinformatie. Die stukjes informatie zijn echter afkomstig uit duizenden omgevingsregels, die daartoe allemaal van metadata zouden moeten worden voorzien. Omdat noch het programma, noch de gebruikers al een concreet beeld hebben van wat ‘de juiste informatie’ is, is nog onbekend hoe dit algoritme eruit moet gaan zien. Fouten kunnen leiden tot onvolledige of juist overcomplete zoekresultaten, en ook tot juridisch onjuiste informatie.²¹ Ook dit kritiekpunt is door de minister ter harte genomen.²²

In 2022 zal Regels op de kaart een soort Ruimtelijke Plannen 2.0 zijn. Dit is een vooruitgang, omdat ook andere regels dan alleen maar ruimtelijke ordeningsregels te vinden zullen zijn, en omdat de regels automatisch geconsolideerd worden weergegeven. Minder enthousiast zijn wij

over het feit dat de burger nog niet alle informatie over zijn leefomgeving op één plek zal kunnen vinden. Wij vinden dit op ten minste drie concrete punten een gemis. Ten eerste zullen verleende omgevingsvergunningen (vooralsnog) niet te vinden zijn via het DSO, onder andere omdat de bescherming van persoonsgegevens nog nadere aandacht zou behoeven.²³ Juist deze omgevingsvergunningen bevatten echter belangrijke gegevens over ontwikkelingen in de leefomgeving van de burger. Wij wijzen er bovendien op dat de Tweede Kamer op 26 januari 2021 de Wet open overheid (Woo) heeft aangenomen.²⁴ In deze wet is opgenomen dat bestuursorganen uit eigen beweging bepaalde beschikkingen, waaronder omgevingsvergunningen, openbaar moeten maken.²⁵ Wij zouden dan ook ervoor willen pleiten om, zodra de Woo in werking treedt, bestuursorganen te verplichten om deze omgevingsvergunningen (ook) via het DSO te ontsluiten. Tot die tijd zou volgens ons ten minste een kennisgeving van aangevraagde vergunningen en verleende of geweigerde vergunningen in het DSO moeten worden geplaatst. Op dit moment worden dergelijke kennisgevingen, met vermelding van de locatie waarvoor een vergunning is aangevraagd of verleend, al gepubliceerd op de gemeentelijke website of het plaatselijke huis-aan-huisblad. Vanaf 1 juli 2021 – de datum waarop de Wet elektronische publicaties in werking treedt – zullen deze kennisgevingen ook te vinden zijn op www.overheid.nl/aankondigingen-over-uw-buurt.²⁶ Het plaatsen van deze kennisgevingen in het DSO lijkt ons dan ook weinig bezwaarlijk, terwijl het voor de toegankelijkheid van ontwikkelingen in de ruimtelijke omgeving wel toegevoegde waarde heeft om alle ruimtelijke ontwikkelingen op één website te ontsluiten en niet op twee of meer verschillende overheidswebsites.

In het verlengde hiervan wijzen wij op afdeling 15.1, de afdeling over nadeelcompensatie, die bij wijze van invoeringswet aan de Omgevingswet is toegevoegd. Deze afdeling regelt onder andere onder welke voorwaarden de aanvrager van nadeelcompensatie passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Kort gezegd, is daartoe op grond van de huidige jurisprudentie vereist dat de aanvrager geen concrete poging heeft ondernomen om een bouw- of gebruiksmogelijkheid te benutten, terwijl op grond van een concreet, van overheidswege gepubliceerd beleidsvoornemen voorzienbaar is dat deze planmogelijkheid dreigt te komen vervallen. Naar huidig recht volstaat het dat een dergelijk beleidsvoornemen – dat geen formele status hoeft te hebben – is gepubliceerd in

18 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 354.

19 BIT-advies 2017, p. 4.

20 *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98, p. 3.

21 BIT-advies 2017, p. 4-5.

22 *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98, p. 3.

23 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 47-53.

24 Deze wet zou de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moeten gaan vervangen.

25 Artikel 3.3 Woo. Voor openbaarmaking moet nog wel worden bezien of niet één van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens onleesbaar zullen worden gemaakt voor openbaarmaking.

26 Zie over de Wet elektronische publicaties (Wep) ook *Computerrecht* 2020/217.

bijvoorbeeld een huis-aan-huisblad.²⁷ In de praktijk leidt dit regelmatig ertoe dat welwillende burgers het beleidsvoornemen niet opmerken en vervolgens na het definitieve vervallen van de planmogelijkheid passieve risicoaanvaarding wordt tegengeworpen bij een aanvraag om tegemoetkoming in de hierdoor veroorzaakte planschade. Bepalend is namelijk of een 'redelijk denkend en handelend eigenaar' het beleidsvoornemen zou hebben opgemerkt; daadwerkelijk bewustzijn van het beleidsvoornemen bij de aanvrager is niet vereist. In de consultatieversie van afdeling 15.1 Omgevingswet was opgenomen dat in het DSO zou worden kennisgegeven van de wijziging van de planmogelijkheid. Helaas spreekt het uiteindelijk vastgestelde artikel 15.6 Omgevingswet niet langer van een kennisgeving in het DSO, maar van kennisgeving conform artikel 3:12 Awb. Na inwerkingtreding van de eerdergenoemde Wet elektronische publicaties, bepaalt dit Awb-artikel dat de kennisgeving zal moeten plaatsvinden in het (elektronische) Gemeenteblad. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat de kennisgeving dan ook te vinden zal zijn op www.overheid.nl en de burger hiervan ook een e-mailattending kan krijgen. Ook hier geldt echter dat de kennisgeving niet zal worden gevonden als een burger in "Regels op de kaart" gaat zoeken naar zijn bouwmogelijkheden.²⁸ Deze beperking in de kenbaarheid is nooit expliciet toegelicht door de wetgever, maar het lijkt waarschijnlijk dat zij is ingegeven door de beperkte mogelijkheden van het DSO bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.²⁹ Volgens ons zou bij de verdere ontwikkeling van het DSO ook hier prioriteit aan moeten worden gegeven. Ook hier geldt dat volgens ons de kennisgeving slechts een eerste stap is. Uiteindelijk zou het volledige beleidsvoornemen in het DSO moeten worden opgenomen. Dit zou de positie van de burger namelijk aanzienlijk verstevigen en een einde maken aan de noodzaak te procederen over de vraag of een beleidsvoornemen voldoende ter openbare kennis is gebracht door het bevoegd gezag en de burger dus al dan niet voor een planschadevergoeding in aanmerking komt.³⁰

Ten slotte wijzen wij erop dat bepaalde algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels in 2022 nog niet via het DSO zullen worden ontsloten. Hierover heeft de minister gesteld dat deze via andere kanalen raadpleegbaar

zullen zijn, zoals via www.officielebekendmakingen.nl.³¹ Juist beleidsregels concretiseren echter welke regels gelden op een bepaalde locatie en zijn dus onmisbaar om een volledig inzicht te krijgen in hetgeen is toegestaan op een locatie. Het niet opnemen van deze regels kan daardoor een onvolledig beeld geven van hetgeen is toegestaan.³²

Al met al zijn wij van mening dat "Regels op de kaart" zoals dat zal functioneren per 2022 een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, omdat veel meer regelgeving eenvoudig en digitaal zichtbaar zal zijn dan thans het geval is. De reikwijdte van de Omgevingswet is immers breder dan de huidige ruimtelijke ordeningsregels die worden ontsloten op ruimtelijkeplannen.nl. Als echter wordt gekeken naar de doelen van de wetgever met de Omgevingswet en het DSO, dan moet worden geconstateerd dat een verdere uitbreiding van het DSO wenselijk is. Door juridisch relevante informatie over de leefomgeving deels op www.overheid.nl en deels in het Omgevingsloket te plaatsen, wordt de aanvankelijk beloofde inzichtelijkheid nog niet (volledig) gerealiseerd.

4. Aanvragen

De tweede functie die wij in deze bijdrage willen bespreken is de loketfunctie waarmee een initiatiefnemer een vergunningaanvraag³³ kan indienen.³⁴ Het gebruik van het onderdeel 'Aanvragen' in het Omgevingsloket is daarmee de opvolger van het huidige Omgevingsloket online (OLO) en de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM). Het gebruik van Aanvragen is verplicht als een initiatiefnemer (een bedrijf of burger) een vergunning digitaal wil aanvragen.³⁵ Burgers kunnen hun aanvraag digitaal indienen, maar dit is niet verplicht. Op termijn is het de bedoeling dat de vergunningaanvraag via Aanvragen moet worden ingediend als een activiteit wordt verricht door een onderneming of rechtspersoon, maar na inwerkingtreding van de wet zal het gebruik eerst worden gestimuleerd.³⁶ Ingediende aanvragen worden niet geautomatiseerd beoordeeld, maar via de landelijke voorziening doorgeleid naar het bevoegd gezag en aldaar door mensen beoordeeld. Na de beslissing op de aanvraag vindt de archivering van de stukken plaats in het eigen digitale systeem

27 ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 5.20 e.v. (*Overzichtsuitspraak planschade*).

28 Ter voorkoming van misverstanden: wij doelen hier op beleidsvoorstellen die geen officiële ontwerpbesluiten zijn. Die officiële ontwerpbesluiten, zoals een ontwerp-omgevingsplan, zullen wel worden ontsloten via Regels op de kaart.

29 Zie hierover uitgebreider: J.H.M. Huijts, *Nadeelcompensatie en tegemoetkoming in planschade. Titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet: tussen eenheid en verscheidenheid* (diss. UM), Den Haag: IBR 2020, p. 396-398.

30 Zie voor een vergelijkbare oproep ook: J.H.M. Huijts & M.K.G. Tjepkema, 'Het planschaderecht als paradijs van ficties', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 232-234.

31 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 47.

www.officielebekendmakingen.nl is een onderdeel van www.overheid.nl.

32 Zie in deze zin ook J. van der Velde, 'Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Over de plaats van digitalisering in de Omgevingswet', *TBR* 2019/74 en T.E.P.A. Lam, 'Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): een stap vooruit?', *MenR* 2019/121.

33 Via dit loket kunnen ook maatwerkvoorschriften of toestemmingen om een gelijkwaardige maatregel te treffen worden aangevraagd. Ook kan een melding worden gedaan en kunnen alle gegevens en bescheiden worden verstrekt ter voldoening aan een andere informatieplicht dan een melding.

34 De standaard voor toepasbare regels wordt afgekort tot 'STAM'.

35 Artikel 20.28 Omgevingswet. Zie tevens artikel 14.2 Omgevingsbesluit en artikel 16.6 van de Omgevingsregeling.

36 Artikel 16.1 Omgevingswet jo. artikel 14.1 Omgevingsbesluit en de Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1138.

van het bevoegd gezag, omdat het DSO hiervoor geen archief-functie bevat.³⁷

Voor het aanvragen van een vergunning wordt gewerkt met 'interactieve formulieren'. Hiermee wordt bedoeld op de eerder genoemde vragenbomen, ook wel beslisbomen genoemd. Deze vragenbomen worden opgesteld door het bevoegd gezag en worden getoond in het DSO. De vragen die een initiatiefnemer krijgt voorgelegd, zijn afhankelijk van diens antwoorden op eerdere vragen.³⁸ Op termijn is het de bedoeling dat steeds meer gegevens waarover de overheid al beschikt automatisch worden ingevuld in het aanvraagformulier, zodat de aanvrager die alleen hoeft te controleren.³⁹ Daarbij kan onder andere worden gedacht aan gegevens uit de Basisregistratie Personen of het handelsregister. Deze gegevens kunnen door de initiatiefnemer niet worden aangepast binnen het DSO. Als een initiatiefnemer wil aangeven dat iets moet worden gewijzigd, dan zal hij dit als vrije tekst bij het veld toelichting moeten opnemen.⁴⁰ Hoe meer informatie op termijn in het DSO wordt geïntegreerd, hoe meer de aanvraagformulieren toegespitst zullen zijn op locatie en activiteit.⁴¹ In 2022 zal het wel reeds mogelijk zijn dat de gegevens die de initiatiefnemer al heeft ingevoerd bij het doen van een 'vergunningcheck' – waarover in de volgende paragraaf meer – automatisch door het DSO worden ingevuld in het aanvraagformulier dat de initiatiefnemer moet invullen als hij de volgens de check benodigde vergunning daadwerkelijk wil aanvragen.

Dat het Omgevingsloket per 2022 al een aanvraagmogelijkheid biedt, vinden wij niet meer dan logisch, omdat een dergelijke mogelijkheid ook al bestaat voor de huidige omgevingsvergunningen die zijn vereist op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo). Als het Omgevingsloket in 2022 nog geen aanvraagmogelijkheid zou bevatten voor vergelijkbare vergunningen onder de Omgevingswet, dan zouden burgers en bedrijven er immers wat digitale voorzieningen betreft op achteruit gaan, hetgeen – onzes inziens terecht – onacceptabel wordt geacht door de regering. Voor vergunningstelsels die nog niet onder de oude digitale loketten vielen, zal het nieuwe Omgevingsloket sowieso een aanzienlijke verbetering zijn. Bovendien zal het DSO op een aantal punten gebruikersvriendelijker zijn dan de huidige applicaties, bijvoorbeeld doordat er op de startpagina 'tegels' staan met de meest aangevraagde vergunningen, het taalgebruik beter aansluit bij het dagelijks taalgebruik, en de gestelde vragen waar nodig worden geïllustreerd met voorbeeldafbeeldingen.

Vermeldenswaardig is ten slotte dat nog wordt onderzocht of het DSO in de toekomst ook processen voor toezicht en handhaving en het elektronisch indienen van zienswijzen en bezwaar kan gaan ondersteunen.⁴² Deze ambitie juichen wij van harte toe. Hoe burgervriendelijk zou het immers zijn als een burger in het Omgevingsloket leest dat er een vergunning is verleend of een nieuw omgevingsplan is vastgesteld en direct via dezelfde website een bezwaarschrift kan indienen dat dan automatisch bij het goede 'overheidsloket' terechtkomt. Uiteraard zou ook het bestuursorgaan hiervan moeten kunnen profiteren, onder andere door via het loket op de burger te kunnen reageren.

5. Vergunningcheck

Voordat een burger (of bedrijf) een aanvraag om een omgevingsvergunning indient, zal hij zich doorgaans eerst de vraag stellen of die vergunning daadwerkelijk is vereist voor de activiteit die hij wil verrichten. Een belangrijk onderdeel van het Omgevingsloket is dan ook de "Vergunningcheck". Net als voor Aanvragen, geldt dat de Vergunningcheck in het DSO mogelijk wordt gemaakt door het toevoegen van vragenbomen. De gedachte van de wetgever is dat digitale dienstverlening meer vraagt dan ervoor zorgen dat alle toepasselijke regelgeving ergens te vinden is. De regelgeving moet ook toegankelijk worden gemaakt.⁴³ Daarbij kan worden gedacht aan vragen als 'Moet ik een vergunning aanvragen als ik een boom wil kappen?'.⁴⁴ Het toegankelijk maken van regels of voorschriften houdt dus in dat deze worden omgezet naar begrijpelijke vragenbomen. De vragen in de vragenbomen worden zoveel mogelijk geformuleerd op taalniveau B1. Zo kan dus in de Vergunningcheck worden gezocht naar regels over het 'kappen van een boom' in plaats van het 'vellen van een houtopstand'.⁴⁵ Om ervoor te zorgen dat deze vragenbomen via de DSO-LV kunnen worden getoond, is in de Omgevingsregeling bepaald dat de 'Standaard toepasbare regels' moet worden gebruikt.⁴⁶

In 2014 was het voornemen van de wetgever dat alle overheden die wet- en regelgeving publiceren op internet, ook de bij die regelgeving behorende vragenbomen voor Vergunningcheck zouden publiceren en beheren. In 2017 kwam uit het eerdergenoemde BIT-advies dat de gekozen IT-oplossing te complex was om tijdig te kunnen worden gerealiseerd. Als alle 400 overheden vragenbomen zouden moeten opstellen, dan zou volgens het BIT-advies het aantal vragenbomen exponentieel toenemen van enkele tientallen centraal gedefinieerde vragenbomen naar enkele

37 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 50.

38 Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1139.

39 Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1138.

40 Aldus de nota van toelichting, *Stb.* 2020, 400, p. 1138.

41 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 50.

42 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 316.

43 Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 358.

44 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 48.

45 Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1139.

46 Artikel 20.30 omgevingswet jo. artikel 16.8 en 16.5 onder a van de Omgevingsregeling.

tienduizenden vragenbomen van vele bevoegde gezagen. De onderzoekers vroegen zich ook af of het realiseerbaar was dat de software vragenlijsten van verschillende bestuurslagen zou integreren tot één voor de gebruiker logische lijst. Het opzetten van vragenbomen zou overzichtelijk moeten blijven door regels uit verschillende bestuurslagen van elkaar te blijven scheiden.⁴⁷ De minister heeft ook dit advies overgenomen. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in elk geval door het Rijk vragenbomen voor Vergunningcheck worden verzorgd voor de rijksregels over activiteiten waarvoor de huidige voorzieningen het meest worden benaderd. Voor andere overheden zal de mogelijkheid bestaan om hun regels via Vergunningcheck te ontsluiten en wordt het opstellen van corresponderende vragenbomen 'gestimuleerd'. Ook is in de Omgevingswet alvast de grondslag opgenomen om in de toekomst via uitvoeringsregelgeving een verplichting op te leggen aan bevoegde gezagen om toepasbare regels (vragenbomen) te leveren, zodat alle vergunningsstelsels aan een vergunningcheck kunnen worden onderworpen.

Hoewel wij er begrip voor hebben dat de Vergunningcheck beperkt begint, is dit volgens ons toch een gemiste kans. Eén van de kerndoelen van het DSO is dat het voor burgers en bedrijven eenvoudiger wordt informatie te verkrijgen. Uit het voorafgaande volgt echter dat per 2022 slechts is gewaarborgd dat een check kan worden uitgevoerd met betrekking tot de meest voorkomende activiteiten die worden gereguleerd door rijksregels. Nog los van het feit dat daarmee het dienstverleningsniveau verlaagd is ten opzichte van het oorspronkelijk beoogde niveau, kleeft er volgens ons ook een risico aan. De gemiddelde burger zal namelijk niet weten welke vergunningstelsels er bestaan, laat staan van welke overheid een vergunningstelsel is. Na het afronden van de Vergunningcheck kan een burger hierdoor een onvolledig en daarmee onjuist beeld hebben gekregen van zijn juridische positie. Het plaatsen van een 'disclaimer' bij het resultaat van de vergunningcheck dat mogelijk nog andere vergunningen nodig zijn, zien wij in dit verband als een illustratie van het feit dat het DSO in 2022 nog niet is voltooid.

Ook is opvallend dat aan de uitkomst van de Vergunningcheck geen rechten kunnen worden ontleend. De 'informatie' die wordt verstrekt over bijvoorbeeld een vergunningplicht treedt volgens de wetgever niet in de plaats van de geldende regels van het bevoegd gezag.⁴⁸ Als te goeder trouw wordt gehandeld op basis van een eenduidige uitkomst van een concrete en gedetailleerde vergunningcheck, maar door het bevoegde bestuursorgaan toch een overtreding van de geldende regelgeving wordt geconstateerd, kan volgens de minister wel een geslaagd beroep op

het vertrouwensbeginsel aan de orde zijn.⁴⁹ De minister geeft echter aan dat dit niet vaak het geval zal zijn, bijvoorbeeld omdat de burger zelf onjuiste informatie heeft ingevuld in de vragenboom, met een onjuiste conclusie als resultaat, of omdat de vergunningcheck alleen is gedaan voor een bepaald vergunningstelsel en later blijkt dat ook nog een andere vergunning benodigd was waarvoor geen vergunningcheck is (of kon worden) gedaan.

Eén van de nieuwe (en prijzenswaardige) aspecten van de Vergunningcheck is dat de vragen zoveel mogelijk worden geformuleerd op taalniveau B1. Struiksma heeft echter terecht gewezen op het risico dat bij de vertaling van regelgeving naar begrijpelijke vragenbomen, een inhoudelijke discrepantie ontstaat tussen de toepasbare regel als opgenomen in de Vergunningcheck en de bijbehorende juridische regel.⁵⁰ Wij zijn daarom van mening dat een burger een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel moet kunnen doen als blijkt dat de vragenboom onjuiste informatie heeft gegeven terwijl de burger erop mocht vertrouwen⁵¹ en ook heeft vertrouwd dat de informatie verkregen via de vragenboom juist was.⁵² Bij een succesvol beroep op dit vertrouwensbeginsel zou de activiteit in beginsel alsnog moeten worden gelegaliseerd. Als legalisatie van de activiteit niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege een groot algemeen belang of (zwaarwegende) belangen van derden, zou de overheid de burger schadeloos moeten stellen.⁵³

Zeker in het omgevingsrecht staan belangen van derden regelmatig in de weg aan legalisatie, waardoor een reeds gerealiseerde activiteit weer ongedaan gemaakt moet worden. Schadeloosstelling zal doorgaans niet voorkomen dat de burger niet tevreden is met deze uitkomst. In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat de initiatiefnemer maar een vergunning moet aanvragen als hij onherroepelijke zekerheid wil dat zijn activiteit daadwerkelijk vergunningvrij is.⁵⁴ Als er daadwerkelijk geen vergunning nodig is dan zal de vergunningaanvraag worden afgewezen.

49 *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, W, p. 19-20.

50 Volgens Struiksma zal daarom altijd een disclaimer nodig zijn, maar naarmate in meer gevallen een groter beroep moet worden gedaan op de disclaimer, wordt de waarde van de vragenboom kleiner (J. Struiksma, 'Digitaal stelsel Omgevingswet: uithuilen en opnieuw beginnen', *WPNR* 2018/7179, p. 58-64).

51 Met 'mag vertrouwen' wordt bedoeld dat een bouwbedrijf dat ervaring heeft met het aanvragen van omgevingsvergunningen, vanwege die deskundigheid, minder snel mag vertrouwen op de uitkomst van een vragenboom dan een burger die nog nooit een vergunning heeft aangevraagd.

52 Met 'heeft vertrouwd' wordt bedoeld dat de burger ook daadwerkelijk heeft gehandeld op basis van de uitkomst van de vragenboom en hierdoor schade heeft geleden.

53 Zie over het vertrouwensbeginsel uitgebreider: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, *AB* 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen; C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel', *Gst.* 2019/153; L.J.A. Damen & T. Groot, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', *JBplus* 2019/3; en N. van Triet, 'Het nieuwe vertrouwensbeginsel. Meer kansen voor de burger?', *TBR* 2019/90.

54 *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, W, p. 20.

47 Ook wordt geadviseerd om het gebruik van geautomatiseerd regelbeheer voor het Rijk te heroverwegen (BIT-advies 2017, p. 5).

48 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 48-49.

Dit wordt ook wel de ‘positieve afwijzing’ genoemd.⁵⁵ Deze afwijzing is een appellabel besluit waartegen niet alleen de aanvrager, maar ook derden bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen aanwenden. Als het besluit onherroepelijk wordt doordat derden dergelijke rechtsmiddelen niet (succesvol) aanwenden, dan kan de aanvrager er rechtszekerheid aan ontlelen. Het moeten aanvragen van een vergunning bij een negatieve vergunningcheck achten wij echter omslachtig en door legesheffing soms ook kostbaar. Ook worden zowel bestuur als rechter hierdoor onnodig belast. Meer principieel kan worden gesteld dat de minister een ouderwets perspectief voorstaat over de positie van digitale voorzieningen in het recht: als de overheid digitalisering als middel van informatieverstrekking daadwerkelijk van belang vindt, dan past het vasthouden aan de doorslaggevende status van de klassieke ‘papieren’ vorm van wetteksten daar niet goed bij. Als een overheid echt wil inzetten op het presenteren van regels in de vorm van vragenbomen, dan past daarbij dat burgers op de uitkomst van die vragenboom mogen vertrouwen. Om dit burgerperspectief daadwerkelijk ten volle te realiseren zou de door de overheid verstrekte informatie uit de vragenbomen gekwalificeerd moeten kunnen worden als recht. In de steeds verder digitaliserende samenleving is het de vraag waarom deze Vergunningcheck slechts zou worden gezien als een soort ‘voorlichting’ aan de burger en niet als volwaardige rechtsbron.⁵⁶ Zeker nu het DSO één geïntegreerd loket heeft met zowel regelgeving (Regels op de kaart) als de Vergunningcheck, is het denkbaar dat niet alleen Regels op de kaart, maar ook de uitkomst van de Vergunningcheck een eigen juridische status krijgt. Deze juridische status zou de wetgever in de Omgevingswet aan de Vergunningcheck kunnen geven.⁵⁷ Wij realiseren ons echter dat een dergelijke visie op de juridische status van (de) digitale (toepassing van) regels nog toekomstmuziek is. Het is voornamelijk dus realistischer en ook eenvoudiger te realiseren dat – zoals de minister zelf ook al heeft aangegeven – de burger een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel zou moeten kunnen doen als blijkt dat de Vergunningcheck onjuiste informatie heeft gegeven,

terwijl de burger wel alle vragen juist en volledig heeft beantwoord.

6. Van informatiehuizen naar informatieproducten

Een laatste onderdeel van het DSO dat het vermelden waard is, betreft de informatieproducten. De bedoeling van de wetgever was dat in het DSO niet alleen regels, maar ook informatie over de feitelijke kwaliteit van de leefomgeving te vinden zou zijn. De verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) zouden ieder een eigen ‘informatiehuis’ vormen. Die informatiehuizen zouden op de Laan van de Leefomgeving (thans: de DSO-LV) aansluiten en gegevens over de fysieke leefomgeving verzamelen door onder andere onderzoek en monitoring. De informatiehuizen zouden op een gestandaardiseerde manier gegevens moeten bieden aan burgers, bedrijven en overheden die deze in de praktijk nodig hebben.⁵⁸ De informatiehuizen zouden dus gegevens over de fysieke leefomgeving moeten verzamelen, valideren, verwerken en klaarzetten voor het ontsluiten van die informatie.⁵⁹ In het eerdergenoemde BIT-advies waren de onderzoekers – het zal u inmiddels niet meer verbazen – ook hierover kritisch. De informatiehuizen zouden het programma en het stelsel onnodig ingewikkeld maken. Volgens het BIT-advies zou het eenvoudiger zijn als de betrokken bronhouders (bijvoorbeeld de gemeenten of omgevingsdiensten) zonder tussenkomst van deze informatiehuizen de gegevens rechtstreeks op een portal zouden publiceren. Zo zou de informatie vindbaar zijn voor burgers en bedrijven, maar zou deze niet hoeven te worden omgezet in een product dat past binnen de structuur van het DSO-stelsel.⁶⁰

De minister heeft ook dit advies overgenomen.⁶¹ Dit betekent concreet dat in 2022 informatie over bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, geurhinder of geluidsbelasting op een concrete locatie nog niet via het Omgevingsloket zal worden ontsloten. Het is wel mogelijk dat overheden in het DSO-onderdeel “Regels op de kaart” eerder verrichte onderzoeksrapporten als ‘informatieproduct’ plaatsen. Overheden zijn echter niet verplicht om deze onderzoeksrapporten via het DSO te ontsluiten. Bovendien zal de inhoud uit deze onderzoeksrapporten dus voornamelijk nog niet worden omgezet in informatie die als een laag op de kaart zichtbaar is – denk aan actuele geluids- of geurgegevens. Ook zal deze informatie over de actuele kwaliteit van de leefomgeving (nog) niet via een vragenboom worden gevonden. Dit betekent dat de burger op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (nog) niet alle informatie over zijn leefomgeving op één plek kan vinden, terwijl dit juist één van de kerndoelstellingen van het DSO was. Wij begrijpen dat het wellicht te ambitieus was om dit deel van het DSO

55 Zie over het kunnen aanvragen van een vergunning in algemene zin: ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356, AB 2019/286, m.nt. L.J.A. Damen. Zie over de positieve afwijzing in het natuurbeschermingsrecht bijv. ABRvS 3 april 2021, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7524, AB 2013/422, m.nt. P. Mendelts.

56 Vermeldenswaardig is de uitspraak van de ABRvS waarin wordt gesteld dat sprake is van een tijd van toenemende digitalisering die leidt tot een digitaal burgerschap (ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4434, AB 2020/197, m.nt. A. Drahmman en F. Çapkurt).

57 Vergelijk artikel 1.2.3 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dat bepaalt dat bepaalde plannen nu ook al elektronisch moeten worden vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt weliswaar ook een papieren versie gemaakt, maar als de inhoud van het elektronisch document aanleiding geeft tot een andere uitleg dan de inhoud van de papieren versie is het eerstgenoemde document beslissend. Vgl. ook. T.E.P.A. Lam, ‘Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): een stap vooruit?’, *MenR* 2019/121, paragraaf 1.1. In theorie zou ook de bestuursrechter kunnen oordelen dat de Vergunningcheck juridisch bindend is, maar nu dit in weerwil van de bedoeling van de wetgever zou zijn, achten wij de kans klein dat de bestuursrechter ook daadwerkelijk tot dit oordeel zal komen.

58 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 354-355.

59 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 356-357.

60 BIT-advies 2017, p. 5.

61 *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98, p. 3.

al in 2022 gereed te hebben, maar willen ervoor pleiten om deze ambitie niet te laten varen (waarover hierna meer in paragraaf 7). Op dit moment hebben sommige overheden al voor hun eigen gebied software ontwikkeld om de milieukwaliteit te monitoren en visualiseren voor burgers. Hoe mooi zou het zijn als deze (of vergelijkbare) software zou worden gebruikt voor heel Nederland en vervolgens zou worden gekoppeld aan het DSO. Een burger zou dan in het DSO niet alleen de regels die gelden in zijn woonplaats kunnen vinden, maar ook informatie over bijvoorbeeld de lucht- en geluidsbelasting ter plaatse. Als er een discrepantie zit tussen de feitelijke kwaliteit van de leefomgeving en hetgeen juridisch is toegestaan, zou een burger zich via het DSO tot de overheid kunnen wenden met het verzoek om handhavend op te treden. Omgekeerd kan een bedrijf met een paar klikken op de kaart zien of bijvoorbeeld de maximale geluidsbelasting op zijn bedrijventerrein al is bereikt, en als dit nog niet het geval is, een aanvraag indienen voor een vergunning voor een bedrijfsuitbreiding.

7. De uitbouw van het DSO

In november 2020 heeft de minister aangegeven dat het DSO in 2022 nog slechts het basisniveau zal hebben, maar dat de gezamenlijke bestuurlijke ambitie nog altijd is om dit basisniveau stapsgewijs verder uit te breiden. Voor deze zogenoemde 'uitbouw' is een uitbouwagenda opgesteld. De minister benadrukt daarbij dat de eindambitie zoals die in 2015 in de visie op het DSO is vastgelegd nog steeds geldt.⁶² In de voorgaande paragrafen hebben wij betoogd dat deze uitbouw meer dan wenselijk is. Wij hopen dan ook dat de minister haar toezegging nakomt. Wij zien hierbij ten minste twee grote risico's. Het eerste risico betreft de kosten. Er is weliswaar meerjarig in totaal € 50 miljoen beschikbaar voor ontwikkeling van uitbouwelementen en de minister geeft aan 'scherp in de gaten' te houden of aanvullende middelen nodig zijn voor de uitbouw,⁶³ maar de vraag is of dat genoeg is. In maart 2021 is namelijk het Integraal Financieel Beeld gepubliceerd, waarin alle kosten van de Omgevingswet – dus niet alleen die van het DSO – zijn berekend. Dit functioneert als een nulmeting, die mede van belang is omdat in het Financieel Akkoord van 2016 is afgesproken 'dat partijen in financiële zin niet beter hoeven te worden van de stelselherziening, maar er ook niet achteruit op hoeven te gaan'.⁶⁴ De gehele stelselherziening zal alle betrokken overheden samen in totaal eenmalig tussen de € 1,4 en 2,1 miljard kosten. Het Rijk betaalt als stelselverantwoordelijke de investeringen in een aantal centrale voorzieningen, waaronder het DSO. Dat kost € 229 miljoen wanneer wordt uitgegaan

van een 'basisvariant' van het DSO en € 336 miljoen wanneer het DSO volledig wordt uitgebouwd. Het verschil bedraagt dus ruim € 100 miljoen, wat enerzijds relatief een peulenschil is in verhouding tot de totale kosten van de stelselwijziging, maar anderzijds in absolute zin een groot bedrag. Onzes inziens is een volledig uitgebouwd DSO de extra investering van € 100 miljoen meer dan waard. Dat geldt te meer nu uit het Integraal Financieel Beeld duidelijk blijkt dat de structurele besparing van kosten bij burger, bedrijfsleven en overheid significant toeneemt naarmate het DSO volledig wordt uitgebouwd.⁶⁵

Een tweede risico is een gebrek aan bestuurlijk draagvlak voor het DSO. In 2020 is in de Tweede Gateway Review onder meer geconstateerd dat door het uitstel van de invoering van de Omgevingswet naar 2022 de bestuurlijke aandacht soms verslapt of verschoven is naar de financiële kant. De implementatie van de Omgevingswet wordt bovendien door bestuurders soms gezien als een ICT-opgave in plaats van een grotere, inhoudelijke veranderopgave. Door de druk op de invoering van de systemen en regels ontstaat – aldus het rapport – de indruk dat de instrumentele kant zo dominant is dat de bedoeling achter de wet 'uit het zicht geraakt'.⁶⁶ Ook in de uitbouwfase bestaat het risico dat bestuurders naarmate de tijd vordert vragen gaan stellen over de noodzaak van dit ICT-project.

8. Conclusie

Met dit artikel hebben wij in vogelvlucht willen schetsen welke mogelijkheden het DSO op korte termijn zal bieden en op lange termijn zou kunnen gaan bieden. Mocht u na het lezen hiervan nieuwsgierig zijn geworden naar het DSO dan kunt u naar

<https://pre.omgevingswet.overheid.nl/home> gaan. Hier is een bètaversie van het nieuwe Omgevingsloket te vinden.⁶⁷

Afrondend moet worden vastgesteld dat de ambities voor het DSO naar aanleiding van het BIT-advies uit 2017 aanzienlijk zijn bijgesteld, maar nog steeds innovatief zijn.⁶⁸ De minister stelt terecht dat het DSO nog altijd een forse verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, omdat (i) drie huidige losse ICT-voorzieningen⁶⁹ worden geïntegreerd in één stelsel: gebruikers kunnen uiteindelijk op één plek zien welke regels voor een activiteit gelden op

62 Bestuurlijke reactie BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 158, p. 1 en 8.

63 Bestuurlijke reactie BIT-advies Digitaal Stelsel Omgevingswet, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 158, p. 8.

64 *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 183, p. 1 (Aanbiedingsbrief Integraal Financieel Beeld).

65 Voor de uiteindelijke kostenbesparingen bij decentrale overheden is ook van belang of zij maximaal gebruikmaken van de ruimte die de Omgevingswet hen biedt (Integraal Financieel Beeld, Bijlage 973034 bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 183, met name p. 2 t/m 7).

66 Tweede Gateway Review Health Check 'Samenwerken is samen doen!', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, 158, p. 5-6.

67 Ook wijzen wij op de website <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl> en www.youtube.com/c/AandeslagmetdeOmgevingswet waar veel informatie over het DSO is te vinden.

68 Zie in deze zin ook: Gateway Reviewrapport 'Samen Sprinten naar de Start', 19 februari 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33118, 139, p. 5.

69 Het Omgevingsloket Online (OLO), het AIMonline.nl en ruimtelijkeplannen.nl.

een locatie, en een vergunning aanvragen, een melding doen, of voldoen aan hun informatieverplichtingen; (ii) het DSO het hele terrein van de Omgevingswet omvat en niet alleen het terrein van de Wabo, Wro en de Waterwet; en (iii) het DSO zo wordt ontworpen dat wijzigingen in regelgeving eenvoudig digitaal kunnen worden doorgevoerd.⁷⁰

Wij zijn het met de minister eens dat zelfs het basisniveau van het DSO al een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Het basisniveau wijkt echter aanzienlijk af van de visie zoals deze bij de start van het project werd voorgespiegeld. Het is dan ook niet vreemd dat er bij veel omgevingsrechtjuristen een gevoel van teleurstelling heerst. Het motto van de wetgever was bij de start in 2014 'Eenvoudig beter'. Dit doel wordt slechts beperkt gerealiseerd met het basisniveau van het DSO in 2022. De interbestuurlijke partners hebben aangegeven dat de eindambitie zoals die in 2015 werd vastgelegd nog steeds geldt. Wij hopen dat dit in de toekomst ook daadwerkelijk het geval blijkt te zijn. Het DSO heeft grote potentie om regelgeving en andere overheidsinformatie te ontsluiten voor burgers, maar van die mogelijkheden zal in 2022 nog maar een fractie worden gebruikt. Wij willen meegeven bij de uitbouw van het DSO niet het overheidsperspectief maar het burgerperspectief⁷¹ centraal te stellen. Daarbij is ten eerste van belang dat burgers zullen verwachten dat zij in het Omgevingsloket alle informatie over hun fysieke leefomgeving kunnen vinden en ten tweede dat burgers ook erop mogen vertrouwen dat de informatie die wordt verstrekt in het Omgevingsloket juist is, zodat zij op die informatie kunnen en mogen vertrouwen. Slechts de tijd zal leren of de potentie die het DSO heeft uiteindelijk ook daadwerkelijk zal worden benut.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 33118, 98, p. 2-3.

⁷¹ Zie voor meer informatie over ontwikkelingen aangaande dit burgerperspectief ook J.H.M. Huijts & M.K.G. Tjepkema, 'Het planschaderecht als paradys van ficties', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 216.