

SPRAAKWATER STORMWAARSCHUWING VOOR HET DSO

Jan Struiksma*

■ Het gaat tot nu toe niet echt goed met de ontwikkeling van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dat is vervelend, want de inwerkingtreding van de Omgevingswet en (een basaal deel van het) DSO zijn bestuurlijk aan elkaar gekoppeld.

■ Over het stelsel is in september 2017 een advies uitgebracht door het Bureau ICT-toetsing (BIT). Het BIT-advies was in nette bewoordingen gesteld, maar wel vernietigend. Het bureau stelde dat de in het DSO gekozen oplossing ingewikkelder dan nodig is om het huidige dienstverleningsniveau te handhaven. IT-functionaliteiten zijn volgens het bureau zo ingewikkeld ontworpen dat ze tot problemen zullen leiden bij het maken en gebruiken ervan, terwijl het maar de vraag is of ze ooit allemaal gaan werken als bedacht. Verder stelt het bureau dat de toegevoegde waarde van de gekozen oplossing voor bevoegde gezagen en eindgebruikers onvoldoende is aangetoond en dat gemaakte financieringsafspraken nu al onder druk staan. Het advies was de scope van het programma sterk te reduceren en de omvang van het ontwerp van het DSO in eerste instantie echt te beperken tot wat strikt noodzakelijk is om het huidige niveau van dienstverlening te handhaven.

De minister reageerde snel en stelde een Taskforce in die zou moeten adviseren over aanpassingen aan het DSO, gericht op de reductie van de complexiteit. Deze Taskforce bracht een zeer omvangrijk rapport uit begin december 2017. In het rapport zijn talloze aanbevelingen te vinden, waarmee grosso modo recht wordt gedaan aan de kritische opmerkingen van BIT. Of het overnemen van de aanbevelingen ertoe zal leiden dat het basisniveau in 2021 zal worden gehaald, is echter de vraag.

In de eerste plaats zal nog bestuurlijke besluitvorming moeten plaatsvinden over de aanbevelingen. Het is niet gezegd dat die besluitvorming snel en soepel

zal verlopen, gegeven het grote aantal deelnemende bestuurlijke partijen, die lang niet altijd parallelle belangen hebben. In de tweede plaats moeten die aanbevelingen, of wat daarvan overblijft na de bestuurlijke besluitvorming, daadwerkelijk worden vertaald naar de praktijk van het programma DSO. Dat betekent dat er een inhoudelijke en organisatorische heroriëntatie moet worden uitgevoerd, die vertragend zal werken. In de derde plaats zal er een beter zicht moeten komen op de kosten van het DSO, zowel wat betreft de ontwikkeling als het beheer. Het is duidelijk dat er tot nu toe een veel te rooskleurig beeld is geschetst. Is dat realistische beeld er eenmaal, dan kan dat weer leiden tot bestuurlijke weerstand, discussie en heroriëntatie.

Er is echter nog een veel belangrijker aandachtspunt. De ontwikkeling van het DSO en de invoering van de Omgevingswet zijn inhoudelijk zeer sterk met elkaar vervlochten. Elke keuze die in het wetgevingstraject wordt gemaakt, heeft gevolgen voor de IT, en andersom geldt dat ook. Een belangrijk onderdeel van het BIT-advies betreft daarom de versterking van de invloed van de bevoegde gezagen op het ontwerp van het DSO. Zo zouden eindgebruikers van die gezagen moeten worden betrokken bij het goed invullen van de eisen. Daarvoor zouden specialisten van die gezagen moeten worden ingezet, zoals IT'ers, juristen en beleidsmakers. Ook in het rapport van de Taskforce worden spanningen signaleerd. Men beveelt aan meer samenhang aan te brengen tussen de ontwikkeling van wet- en regelgeving en het implementatieprogramma, omdat die twee op dit moment te los van elkaar staan. De samenhang en wisselwerking tussen de beide sporen zou vertaald

* Jan Struiksma, Hoogleraar Staats- en bestuursrecht bij de Vrije Universiteit.

moeten worden naar de aanpak en organisatie. Daarom zou bij het ontwerpen van wet- en regelgeving zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de digitaliseerbaarheid van die wet- en regelgeving, zoals bij het toepasbaar maken van regels, de opbouw van artikelen en werkingsgebied en formulering.

Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. De wereld van de IT en die van de regelgevingstechniek zijn inhoudelijk lichtjaren van elkaar verwijderd en er zijn nauwelijks mensen te vinden die zodanig thuis zijn in beide werelden dat ze de rol van bemiddelaar en vertaler kunnen spelen. En er speelt nog iets. Voor veel omgevingsdocumenten geldt dat ze wat betreft inhoud en vormgeving de voortzetting zijn van nu al bestaande regelingen. Denk bijvoorbeeld aan de provinciale omgevingsverordeningen en de verordeningen van de waterschappen. Bij het ontwikkelen van een IT-standaard kan worden voortgeborduurd op een zekere traditie. Weliswaar reikt de Omgevingswet enige nieuwe instrumenten aan, maar al met al zal de overgang van de huidige naar de nieuw verordeningen in inhoudelijk opzicht niet al te moeilijk zijn. Uiteraard is er wel de grote overgang naar de digitale presentatie van de verordeningen in samenhang met hun werkingsgebieden, maar gegeven hun klassieke en overzichtelijke opzet moet deze hobbel makkelijk genomen kunnen worden.

Hoe anders is dit bij het omgevingsplan, de opvolger van de bestemmingsplannen. Het is niet overdreven om te stellen dat het omgevingsplan de spil is van de Omgevingswet, al was het alleen al vanwege de ongelooflijk grote hoeveelheid activiteiten die door de plannen zullen worden gereguleerd. Het is ondenkbaar dat de Omgevingswet zou kunnen werken zonder een deugdelijke digitale standaard voor omgevingsplannen. Er is echter nog geen enkele ervaring met het opstellen van omgevingsplannen. Wel zijn er bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte opgesteld, maar – hoe breed en algemeen ook – deze bevatten per plan slechts een subset van alle mogelijke regels en zijn opgesteld met inachtneming van de nu geldende standaard IMRO 2012. Toen deze standaard werd vervaardigd konden de opstellers voortbouwen op een decennia lange traditie van bestemmingsplannen. Een standaard

kan in een dergelijke situatie uniformerend werken en hoeft geen wielen uit te vinden. Zolang er geen traditie is van omgevingsplannen, kan een standaard nergens anders op gebaseerd worden dan op de oppervlakkige aanduiding van de verschillende soorten regels, zoals ze in de wet en de besluiten worden aangeduid en vermoedens zoals ze berusten bij de opstellers. In feite is er sprake van een kip-ei-situatie: een standaard behoort het praktijkwerk te sturen, maar kan slechts gebaseerd worden op praktijkwerk. De situatie wordt nog verslechterd doordat IT'ers en bestemmingsplanjuristen, zoals eerder in algemene zin gesignaleerd niet beschikken over een gemeenschappelijk begrippenapparaat.

Een bevestiging van deze sombere blik wordt gevonden in het rapport dat in oktober 2017 verscheen en dat betrekking had op de praktijkproef voor het toetsen van een voorlopige versie van de STOP-TPOD-standaard voor omgevingsdocumenten. Aan de praktijkproef namen negen bevoegde gezagen en tien leveranciers en dienstverleners deel. Over de kant van de leveranciers en dienstverleners kan ik niet veel zeggen, maar negen bevoegde gezagen vind ik heel weinig. Bovendien waren maar vijf gemeenten vertegenwoordigd. Van de negen proeven hadden vier betrekking op het omgevingsplan, waarvan twee direct verband hielden met de inhoud en vormgeving van dat plan. Daarbij ging het om het opstellen van een omgevingsplan op basis van een bestaand plan gebaseerd op de huidige IMRO-standaard en het vertalen van elementen uit de Algemene Plaatselijke Verordening naar het omgevingsplan. Beide proeven bleken niet uit te voeren, enerzijds vanwege de verschillen tussen de IMRO-standaard en de STOP-standaard, en anderzijds vanwege de onzekerheid over het antwoord op de vraag welke verordeningsbepalingen moeten worden verplaatst naar het omgevingsplan, waarbij ook een rol speelt dat niemand weet hoe de gangbare redactie van deze bepalingen moet worden verzoend met de redactie van andersoortige omgevingsplanbepalingen.

Er is, kortom, nog heel veel werk te doen, ook al wordt er vanaf nu serieus werk gemaakt van versimpeling en afslanking van het DSO. De grootste opgave wordt nog om een echt inhoudelijke vertaalslag te maken van de juridische naar de IT-wereld. ■