Even voorstellen

Sinds 1998 houd ik me bezig met digitalisering op het terrein van de fysieke leefomgeving. Ik ben mede-opsteller van de huidige standaarden voor de Ruimtelijke Ordening en mede-oprichter van Tercera. Tercera levert plansoftware aan meer dan 140 gemeenten (en is met meer dan 40% daarmee marktleider in de gemeentelijke markt), aan alle provincies en aan 3 waterschappen. Ik heb onderstaande tekst afgestemd met verschillende klanten van ons.

Hoe staan we er nu voor?

Er is een hoop werk verzet. Zowel softwareleveranciers, Bevoegde gezagen als DSO hebben flink de schouders er onder gezet. Parallel op allerlei borden geschaakt. Heeft resultaten opgeleverd, maar ook teleurstellingen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is als het betrekken van een nieuwe woning. Voordat de nieuwe bewoners er kunnen wonen, moet:

- moet de architect de bouwtekening (de nieuwe STOP-TPOD standaard) af hebben;
- moet de aannemer het huis (het DSO-LV) grotendeels af hebben en voldoende gecontroleerd;
- moet de elektricien de leidingen (de plansoftware) hebben aangelegd;
- moeten de bewoners (de overheden) het huis hebben kunnen inrichten.

STOP-TPOD standaard ('de bouwtekening')

In september schreef de Minister[1] "*De eerder ontwikkelde standaard bleek eind 2018 niet werkbaar en deze moest, relatief laat in het traject, opnieuw worden ontwikkeld.*" Ook tot afgelopen zomer is de standaard nog een aantal keer zodanig gewijzigd dat plansoftwareleveranciers niet alleen de applicatie moesten aanpassen, maar ook de data die is ingevoerd door het Bevoegd Gezag. In dit stadium wijzigingen aanbrengen in de 'bouwtekening' levert op alle fronten vertraging voor implementatie.

DSO-LV ('het huis')

Het DSO-LV is helaas nog niet af: er zijn nog steeds problemen met beschikbaarheid en stabiliteit. Updates worden op werkdagen doorgevoerd waardoor het DSO-LV er iedere maand 3 werkdagen niet beschikbaar is. Daarnaast is het DSO-LV nog steeds niet stabiel genoeg om te kunnen oefenen. De afgelopen maanden waren er regelmatig storingen, wat op de eigen website ook wordt vermeld[2]. Wat niet wordt vermeld zijn de vele 'hick-ups': perioden waarin het DSO-LV het soms wel en soms niet doet. Ook wordt aan provincies gevraagd niet gelijktijdig grotere plannen te publiceren omdat het systeem dit nog niet aan kan. Het BIT-advies in 2020 noemde de performance al als een zorgpunt[3].
Daarnaast zijn hele delen van de nieuwe standaarden nog niet getest: veel instrumenten zijn op dit moment nog niet gepubliceerd en ook is er nauwelijks getest met normen en met muteren. Op al deze terreinen moet eerst nog worden getest, voordat er serieus kan worden geoefend en pas daarna kan officieel worden gepubliceerd. We weten nog steeds niet of het huis waterdicht is, omdat het nog niet is getest. Eventuele gebreken kunnen in het ergste geval er nog toe kunnen leiden dat de bouwtekening (STOP-TPOD standaard) moet worden aangepast.

Plansoftware ('de leidingen')

Ook wij zijn niet klaar. Te laat begonnen?? In antwoord op kamervragen eerder dit jaar[4] gaf de Minister aan dat "*Hoewel softwareleveranciers in parallel met de DSO-LV hun software konden ontwikkelen, kozen de meesten ervoor hiermee te starten nadat de initiële versie (met de basisfuncties) van de DSO-LV in het najaar van 2020 gereed was*". Omdat wij alle provincies als klant hebben en de provincies geen overgangsrecht kennen, zijn wij als eerste leverancier al in 2017 begonnen met ontwikkelen. Doordat de Standaarden meerdere keren ingrijpend zijn gewijzigd, hebben we grote delen van de software moeten herbouwen en hebben daardoor last van de wet van de remmende voorsprong. Maar ook voor onze concurrenten geldt dat ze (vrijwel) allemaal begonnen zijn met bouwen ruim voor het najaar van 2020. De kamerbrief geeft dus een verkeerde voorstelling van zaken. Het zijn niet de aannemers en elektriciens die te laat zijn begonnen, maar we hebben te maken met een architect die tijdens de bouwfase steeds de bouwtekening wijzigt.

Een andere reden waarom de ontwikkeling bij ons nu trager verloopt dan gepland, heeft te maken met het onvoldoende kunnen testen van onze software in combinatie met de Landelijke Voorziening. Er ontbreekt een testomgeving waardoor wij gedwongen zijn op de pre-productieomgeving[5] van de landelijke voorziening te testen. Met testen wil je allerlei onderdelen los van elkaar snel kunnen uitproberen en dat gaat niet in een pre-productieomgeving, omdat deze eigenlijk bedoeld is voor het oefenen door overheden. Hierdoor zit soms testdata het oefenen door overheden in de weg. Ook kent de pre-productieomgeving te starre

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/03/antwoorden-bij-brief-beantwoording-kamervragen-inzake-de-uitkomsten-bestuurlijk-overleg-omgevingswet
[2] https://iplo.nl/digitaal-stelsel/storingen-onderhoud-release-informatie/storingen/
[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/10/21/definitief-bureau-ict-toetsing-bit-advies-digitaal-stelsel-omgevingswet-2020
[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/03/antwoorden-bij-brief-beantwoording-kamervragen-inzake-de-uitkomsten-bestuurlijk-overleg-omgevingswet
[5] Pre-productieomgeving is de oefenomgeving voor het Bevoegd Gezag

validaties die het testen in de weg zitten. Leveranciers vragen al enkele jaren om een testomgeving, maar tot nu toe zonder resultaat.

Het werkveld ('inrichting en dagelijks gebruik door de bewoners')
Begin dit jaar liepen de provincies en waterschappen tegen het probleem aan dat plannen met veel en complexe geometrie, wat voor een initiële Omgevingsverordening / Waterschapsverordening eerder regel dan uitzondering is, niet konden worden gepubliceerd. Pas na de zomer kwam er een taskforce die dit probleem serieus oppakt. Maar nog steeds komen we nieuwe issues tegen, zoals het toevoegen van pdf-documenten aan de regeling, die weer door het DSO-LV moeten worden opgelost. Inrichten is het zorgen dat de goede content er in staat, op een goed bruikbare manier. Om content er op een werkbare manier in te krijgen is eerst oefening nodig, omdat dit nog niet zo eenvoudig is dat dat zonder oefening kan. Door de problemen die steeds opduiken konden provincies en waterschappen tot nu toe niet echt oefenen, terwijl oorspronkelijk de bestuurlijke afspraak was: één jaar 'oefentijd'. Doordat de aannemer en de elektricien nog bezig zijn, kunnen de bewoners het huis nog niet echt inrichten. Veel handelingen die straks in de praktijk gewoon moeten werken, zijn nog nooit getest.

Gaan we 1 juli 2022 halen?

In de notitie 'Stand van zaken minimale eisen voor inwerkingtreding van de Omgevingswet'[6] noemt de Minister 5 criteria, waarvan de volgende 4 betrekking hebben op plansoftware:

1. *Omgevingsvisies van het Rijk en de provincies moeten er zijn*
   Stand van zaken is dat de eerste omgevingsvisie pas op 25 november kon worden gepubliceerd. Dit kon niet eerder als gevolg van issues in het DSO-LV.
2. *Omgevingsverordening provincies gereed*
   Omgevingsverordeningen van provincies kunnen soms wel, soms niet gepubliceerd worden. Problemen met grote hoeveelheden geometrie zijn mogelijk opgelost. Maar het publiceren van een ontwerp-besluit is nog niet mogelijk. Omgevingsnormen en ook het muteren is nog niet getest. Het publiceren van allerlei besluiten (o.a. reactieve interventie, voorbereidingsbesluit) via software is nog niet getest.
3. *Werken met projectbesluit*
   Er is nog geen projectbesluit via plansoftware gepubliceerd. Alleen voor het Rijk is er een projectbesluit handmatig in het DSO-LV gezet.
4. *Gemeenten kunnen omgevingsplan wijzigen*
   Meer dan 90% van onze gemeentelijke klanten hebben nog helemaal niets gepubliceerd. Uitwisseling tussen verschillende leveranciers van Omgevingsplanwijzigingen t.b.v. de uitbesteding heeft nog niet plaatsgevonden en ook is er nog geen validatieservice wat een absoluut noodzakelijke voorwaarde is voor uitwisseling. Provincies hebben nog niet kunnen testen met een reactieve interventie op omgevingsplan.
   Ook wordt de Bruidsschat in digitale vorm in april volgend jaar nog gewijzigd, terwijl de gemeente, om nog gebruik te kunnen maken van het overgangsrecht, voor 1 februari de keuze moet maken tussen nog een bestemmingsplan maken of een wijziging van het omgevingsplan.

Uitstel alleen niet genoeg
Het DSO-programma kiest naar mijn idee voor 'een vlucht naar voren'. Voor het Rijk zorgt het DSO-programma voor handmatige invoer zodat zij op tijd klaar zijn. Voor de decentrale overheden introduceert men Tijdelijke Alternatieve Maatregelen en hoopt na de invoering e.e.a. 'aan de praat' te krijgen. De bewoners kunnen alvast in het nieuwe huis, maar het koken moeten ze nog doen in hun oude huis omdat de keuken nog niet klaar is. Deze situatie van bewonen en gelijktijdig doorbouwen gaat vrijwel nooit goed.
Uitstel is onvermijdelijk. Maar uitstel alleen is niet genoeg. Het is de hoogste tijd om het BIT-advies uit 2017[7] **écht** uit te voeren en een taskforce in het leven te roepen met als doel om zo snel mogelijk te komen tot vereenvoudiging en fasering. Een taskforce die onafhankelijk is en bestaat uit mensen uit het werkveld. Dus mensen die bij de gemeente werken en niet bij de VNG, omdat de VNG naar mijn mening op een te grote afstand van het werkveld staat. Een mogelijke fasering zou kunnen zijn om de Tijdelijke Alternatieve Maatregel 'integrale tekstvervanging' die nu tijdelijk is bedoeld, de eerste jaren na inwerkingtreding van de Omgevingswet te gebruiken en het muteren gefaseerd in te voeren.

Het kan uiteindelijk een mooi huis worden, alle partijen doen hun uiterste best, maar de toekomstige bewoners moeten tijd krijgen om zich het huis eigen te maken. Het er mee leren werken en inrichten door de decentrale overheden is echt cruciaal voor het succes van de omgevingswet. Neem de tijd om dat goed voor elkaar te krijgen. Het gaat niet om het halen van de bestuurlijk gewenste startdatum, het gaat om burgers en bedrijven die een betrouwbare overheid nodig hebben in de complexe fysieke leefomgeving. Invoering op 1 juli 2022 betekent een langdurige chaos na invoering, gepaard gaand met een verlies van het draagvlak voor digitale informatievoorziening over de fysieke leefomgeving dat de afgelopen jaren zorgvuldig is opgebouwd.

[6] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/01/stand-van-zaken-vijf-minimale-eisen-voor-inwerkingtreding
[7] https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/publicaties/2017/09/04/bit-advies-digitaal-stelsel-omgevingswet